

УДК: 340;93/94

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В НАЧАЛЕ 20-Х ГГ.

Кравец С. А.

*Соискатель Белгородского государственного национального
исследовательского университета*

Статья посвящена анализу оптимизации правового регулирования деятельности советской милиции в конце Гражданской войны и начале 20-х гг. с учетом сложившегося к тому времени практического опыта построения органов охраны общественного порядка в первые годы советской власти в изменившихся внутриполитических и экономических условиях

Ключевые слова: Советская милиция, уголовный розыск, Главное управление милиции, Народный комиссариат внутренних дел, борьба с преступностью

Практический опыт построения органов охраны общественного порядка в первые годы советской власти и периода Гражданской войны, после ее завершения подвергся всестороннему анализу и поискам путей дальнейшего строительства советской милиции в 1920-е годы в изменившихся условиях (переход от политики военного коммунизма к НЭПу). Этот новый этап в ее развитии был обусловлен рядом важнейших социально-экономических и государственно-политических факторов: осуществление мер жесткой экономии в стране; оптимизация административно-управленческих расходов; перевод отдельных государственных органов на счет местного бюджета; отказ от вынужденных чрезвычайных мер, неизбежных в условиях Гражданской войны, но потерявших свою актуальность в мирное время; перераспределение властных полномочий в системе государственного аппарата и т.д.

Происходящие после завершения Гражданской войны изменения во внутриполитической сфере государства нашли отражение в «Положении о Народном комиссариате внутренних дел» от 24 мая 1920 г., в отдельном разделе которого прописывались задачи Главного управления милиции (далее ГУМ), его структура, функции, а также круг вопросов по организации милиции в губерниях, уездах и городах [1]. А уже к лету 1920 г. НКВД РСФСР, с учетом новых подходов к задачам, стоящим перед советской милицией, подготовил проект нового Положения о милиции, который был рассмотрен и утвержден 10 июня 1920 г. ВЦИК и Совнаркомом РСФСР [2].

Помимо прочего Положением закреплялся предыдущий практический опыт функционирования органов милиции в годы Гражданской войны и в основном завершался этап организационно-правового становления советской милиции в условиях послевоенного перехода к мирной жизни.

Можно констатировать, что милиция на данном этапе сформировалась как специальный государственный институт охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, выстроенный на профессиональной основе и единых организационно-правовых началах, но при сохранении принципа добровольного

комплектования штатов. Свое дальнейшее развитие получили направления и методы деятельности милиции.

Важно отметить еще одну особенность: по мнению Н.А. Шабельниковой, в 1920-е годы «милиция находилась как бы между двух огней, т.е. была одновременно подчинена и государству, и обществу» [3], что, очевидно, нужно рассматривать как следствие прежних теоретических воззрений на сущность рабоче-крестьянской милиции.

Вслед за Положением, ГУМ НКВД РСФСР утвердило «Инструкцию по уголовному розыску» [4]. В одном из приказов ГУМ подчеркивалось, что «уголовная милиция должна обладать широкой инициативой. Деятельность ее может увенчаться успехом только при условии, если она будет постоянно вести настойчивое, активное и повсеместное преследование преступников, а не пассивно только обороняться от их посягательств» [4]. Однако, как правильно пишет В.С. Ломов, «место и роль следственного аппарата в уголовном розыске не получили должного урегулирования нормами права; подследственность, права и обязанности следователей уголовного розыска не были отражены в законе. Этот пробел не мог быть восполнен ведомственными приказами и инструкциями» [5, с. 54].

С учреждением в октябре 1921 г. института народных следователей при Совете народных судей в системе Наркомата юстиции РСФСР, приказом ГУМ НКВД РСФСР № 342 от 21 октября 1921 г. следственный аппарат в уголовном розыске был упразднен [5, с.57].

Позднее, с принятием в 1922 г. Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и в 1924 г. Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, производство предварительного следствия было окончательно возложено на народных следователей, следователей при ревтрибуналах, военных следователей и следователей по важнейшим делам Наркомата юстиции РСФСР. По мнению В.В. Соловьева, «после завершения эксперимента по созданию на базе уголовного розыска следственно-розыскной милиции в составе НКВД РСФСР задача укрепления аппаратов дознания встала со всей остротой» [6, с. 274].

После объединения независимых республик в соответствии с Договором об образовании СССР 1922 г. и принятием Конституции СССР 1924 г., управление внутренними делами было отнесено к исключительной компетенции союзных республик: республиканские НКВД были подчинены Совнаркомам союзных республик [7, с. 21].

В изменившихся условиях по-прежнему одним из главных, краеугольных направлений в деле становления советской милиции оставался кадровый вопрос, с обязательным идеологическим подтекстом. Еще в ходе Гражданской войны, на ее завершающем этапе, в приказе Главного управления советской рабоче-крестьянской милиции (ГУМ) НКВД РСФСР № 5 от 12 февраля 1920 г. предписывалось «рекомендовать на посты Начальников Милиции надежных коммунистов и неустанно вести партийную и просветительную работу среди милиционеров», с целью создать «действительно Коммунистическую милицию». Во исполнение поставленных задач НКВД РСФСР осуществляло мобилизацию 1/5 части «надежнейших милиционеров» и командного состава для откомандирования в местности, «освобожденные от власти Деникина и Колчака» [8].

В соответствии с директивой Управления уполномоченного ГУМ НКВД РСФСР на Северном Кавказе от 8 мая 1920 г., местные органы власти, «при организации Советской рабоче-крестьянской милиции», обязаны были руководствоваться следующими задачами. Во-первых, комплектование органов милиции должно осуществляться «наиболее сознательными» рабочими и крестьянами, из числа грамотных и дисциплинированных, «желательно бывших солдат, красноармейцев», вернувшихся из плена или уволившихся по ранению. Сотрудников милиции необходимо объединить в «комячейки». Во-вторых, милиция должна «разбиваться» на взводы, роты и «сводиться» в батальонные полки. Ее содержание будет финансироваться после выработки проектов штатов. В-третьих, для сотрудников милиции должны быть подготовлены общежития. Довольствие «по красноармейской норме» полагался комсоставу, «агентам следственного розыска» и милиционерам, но «отнюдь не канцелярским» служащим, причем паек оплачивался по «твердым ценам». В-четвертых, комсостав и милиционеры снабжаются форменным обмундированием и служебным оружием, «которое по оставлению службы сдают обратно», кроме сотрудников, отправляемых на фронт. Лошади в конной милиции не подлежат мобилизации [8].

Проблемы с комплектованием и личным составом в том же уголовного розыске решались не только посредством издания инструкций и наставлений, а также конкретными мерами по улучшению материального обеспечения сотрудников милиции и уголовного розыска, но и через привлечение средств массовой информации. Так, в одной из региональных газет был опубликован своеобразный наказ/призыв: «Деятель уголовного розыска должен быть рабом своего долга службы, отдаваться ей с полным забвением личных своих интересов, постоянно быть на своем посту, в полной готовности явиться на место убийства или тяжкого преступления, и всем помыслы его и заботы должны быть направлены единственно к высокой и ответственной цели его призвания: отыскать, изобличить и предать в руки правосудия всех виновников преступных деяний, и не только для того, чтобы они понесли заслуженное наказание за содеянное, но и чтобы поставить их в полную невозможность продолжать преступную деятельность» [9, с.8]. Несмотря на весь пафос публикации, следует признать, что в ней изложена вся суть деятельности уголовного розыска по борьбе с преступностью.

Рассматривая кадровую проблему, необходимо отметить, что в отдельных регионах отсутствие образования и должного профессионализма у сотрудников того же уголовного розыска компенсировалось энергией и решительностью, направленными на борьбу с преступностью.

В сложившейся ситуации ГУМ НКВД РСФСР приняло решение об организации всесторонней профессиональной подготовки сотрудников милиции и, в первую очередь, ее командного состава. Приказом № 69/с от 17 января 1921 г. ГУМ утвердило «Положение о курсах командного состава милиции», согласно которому органы милиции на местах обязывались организовать Курсы комсостава при губернских (областных) управлениях милиции. Уже к началу 1922 г. в стране было открыто 46 курсов, на которых проходили обучение почти 2,5 тыс. курсантов. Их штат в каждом регионе состоял из 100-150 человек, сообразно с местной спецификой. Обучение курсантов финансировалось из местного бюджета, а хозяйственное обеспечение учебного процесса осуществлялось территориальными

органами милиции. Что же касается младшего комсостава, то первоначальную подготовку лиц, зачисленных на должности милиционеров, проводили так называемые школы резервов, которых к концу 1923 г. насчитывалось 25; в них обучалось около 9 тыс. милиционеров [10, с. 105].

Стоит также отметить, что, пытаясь разрешить кадровую проблему, руководство советской милицией пошло на неординарный и неожиданный в тогдашних условиях шаг. Для повышения профессионального уровня сотрудников органов охраны правопорядка и в целях привлечения квалифицированных специалистов к работе в органах милиции, приказом НКВД РСФСР «О порядке принятия на службу в милицию и уголовный розыск лиц, служивших ранее в полиции и жандармерии» от 13 апреля 1922 г. объявлялось постановление Президиума ВЦИК от 29 августа 1921 г. «О восстановлении в правах гражданства лиц, служащих ранее в жандармерии». Постановлением предусматривалась возможность приема на службу в милицию и уголовный розыск, с допуском к «более или менее ответственной советской работе», указанных категорий лиц, но только в случаях «восстановления их в правах гражданства» [11].

Однако в жизнь инициатива высшего органа власти и руководства НКВД РСФСР что называется не прошла: вместо привлечения в органы милиции «старых специалистов», на практике стала проводиться линия на их выявление и увольнение из органов. Например, в 1922 г. в уголовном розыске Крыма из 78 сотрудников только 1 ранее служил в полиции. К осени 1924 г. в 43 губерниях и областях РСФСР в подразделениях уголовного розыска служили 78 бывших чинов полиции, что составляло 1,7% личного состава [12, с. 119]. В этом плане заслуживает внимания достаточно характерный приказ начальника Западного района железнодорожной милиции ГУМ НКВД РСФСР, которым предписывалось, при формировании штатов, «лиц, подавших заявления, прежде служивших в Корпусе жандармов, полиции, сыскных отделениях и особенно с уголовным прошлым, не принимать» [13].

Однако, несмотря на все усилия со стороны властей и руководства милицией, в начале 20-х гг. кадровый вопрос по-прежнему оставался одной из острейших проблем милиции – нехватка специалистов, особенно в сфере уголовного розыска, не позволяла пополнять штаты сотрудниками, отвечающими всем предъявляемым требованиям.

Подводя итоги изложенному выше отметим, что после окончания Гражданской войны милиция утратила статус одного из военизированных формирований пролетарской диктатуры и трансформировалась в административно-исполнительный орган Советов, мобилизованный активно претворять в жизнь на местах государственную политику. В условиях перехода к мирному времени были уточнены и оптимизированы как в целом функции НКВД РСФСР, так и Главного управления милиции, дальнейшее структурное развитие получили органы уголовного розыска, призванные к неуклонной борьбе с уголовной преступностью. Вместе с тем, сложное экономическое и финансовое положение в стране, непреодоленные последствия Гражданской войны и разрухи вели к тому, что проблема комплектования кадров милиции квалифицированными и добросовестными специалистами оставалась острой и злободневной. И связано это было не только со слабым материальным обеспечением сотрудников рабоче-

крестьянской милиции, но отчасти и из-за присутствия идеологическо-догматических установок, укоренившихся после установления советской власти в государстве в сознании руководящих работников и партийных, и советских, и, само собой, милицеских органов. К сожалению, набрать среди рабочих и крестьян образованных, сознательных сотрудников милиции в необходимом количестве оказалось невозможным, а выходцы из прежней интеллигенции и служащих, не говоря уже о сотрудниках старых правоохранительных органов считались классово чуждыми и недостаточно лояльными Советской власти, отчего их привлечение на службу в милицию и уголовный розыск не приветствовалось. Чтобы ситуация переменялась к лучшему, нужны были перемены и в экономическом, и в финансовом, и культурном отношениях, а для этого нужно было время. В начале же 20-х гг. эти условия пока отсутствовали.

Список литературы

1. Положение о Народном комиссариате внутренних дел. Утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 33. – Ст. 386.
2. Положение о рабоче-крестьянской милиции. Утверждено Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. – 1920. – № 79. – Ст. 371.
3. Шабельникова Н.А. Деятельность органов милиции в системе исполнительной власти советского государства в 1917–1930 гг. Организационные и правовые основы // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. – 2014. – № 1.
4. ГАКК. – Ф. Р-103. – Оп. 1. – Д. 19.
5. Ломов В.С. Органы предварительного следствия Советского государства в первой половине 20-х годов. – Волгоград, 1994.
6. Соловьев В.В. Становление и развитие органов НКВД РСФСР как субъектов расследования преступлений (1917–1924 гг.) // Научные исследования: от теории к практике. Материалы V Международной научно-практической конференции (Чебоксары, 6 ноября 2015 г.). В 2 т. Т. 2. – Чебоксары, 2015.
7. Титов В.А., Гиоев Г.В. Системогенетические аспекты развития милиции России и ее тыла (1917–2010 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 4.
8. ГАКК. – Ф. Р-103. – Оп. 1. – Д. 10. – Л. 60об.
8. ГАКК. – Ф. Р-103. – Оп. 1. – Д. 10. – Л. 58.
9. Известия Кубано-Черноморского областного отдела Управления. – 1920. – № 3. – 7 ноября.
10. Филиппова Л.Е. Формирование образовательных учреждений НКВД в период становления Советской России как часть общей кадровой политики правоохранительных органов // Вестник Владимирского юридического института ФСИН России. – 2007. – № 1.
11. ГАКК. – Ф. Р-686. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 368–369об.
12. Борисов А.В., Дутин А.Н., Малыгин А.Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. – М., 1995.
13. ГАКК. – Ф. Р-103. – Оп. 1. – Д. 86. – Л. 3.

Kravets S.A. Regulatory the activities of the Soviet militia in the early 20s. // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 5 (73). № 4. – P. 22–27.

The article is devoted to the analysis of the optimization of the legal regulation of the Soviet militia at the end of the Civil War and the early 1920s, taking into account the practical experience of building public order in the early years of Soviet power in the changed domestic political and economic conditions

Keywords: Soviet police, criminal investigation, Police General Directorate, People's Commissioner for Internal Affairs, fight against crime

Spisok literatury

1. Polozhenie o Narodnom komissariate vnutrennih del. Utverzhdeno po-stanovleniem VCMK i SNK RSFSR ot 24 maya 1922 g. // SU RSFSR. – 1922. – № 33. – St. 386.
2. Polozhenie o raboche-krest'yanskoj milicii. Utverzhdeno Dekretom VCIK, SNK RSFSR ot 10 iyunya 1920 g. // Sobranie uzakonenij i raspo-ryazhenij Rabocheho i Krest'yanskogo pravitel'stva. – 1920. – № 79. – St. 371.
3. SHabel'nikova N.A. Deyatel'nost' organov milicii v sisteme ispolni-tel'noj vlasti sovetskogo gosudarstva v 1917–1930 gg. Organizacionnye i pravovye osnovy // Gumanitarnye issledovaniya v Vostochnoj Sibiri i na Dal'nem Vostoke. – 2014. – № 1.
4. GAKK. – F. R-103. – Op. 1. – D. 19.
5. Lomov V.S. Organy predvaritel'nogo sledstviya Sovetskogo gosudar-stva v pervoj polovine 20-h godov. – Volgograd, 1994.
6. Solov'ev V.V. Stanovlenie i razvitie organov NKVD RSFSR kak sub"-ektov rassledovaniya prestuplenij (1917–1924 gg.) // Nauchnye issledova-niya: ot teorii k praktike. Materialy V Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (CHEboksary, 6 noyabrya 2015 g.). V 2 t. T. 2. – CHEboksary, 2015.
7. Titov V.A., Gioev G.V. Sistemogeneticheskie aspekty razvitiya milicii Rossii i ee tyla (1917-2010 gg.) // Vestnik Sankt-Peterburgskogo univer-siteta MVD Rossii. – 2010. – № 4.
8. GAKK. – F. R-103. – Op. 1. – D. 10. – L. 60ob.
8. GAKK. – F. R-103. – Op. 1. – D. 10. – L. 58.
9. Izvestiya Kubano-Chernomorskogo oblastnogo otdela Upravleniya. – 1920. – № 3. – 7 noyabrya.
10. Filippova L.E. Formirovanie obrazovatel'nyh uchrezhdenij NKVD v period stanovleniya Sovetskoj Rossii kak chast' obshchej kadrovoj politiki pravoohranitel'nyh organov // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta FSIN Rossii. – 2007. – № 1.
11. GAKK. – F. R-686. – Op. 1. – D. 1. – L. 368-369ob.
12. Borisov A.V., Dugin A.N., Malygin A.YA. i dr. Policiya i miliciya Rossii: stranicy istorii. – M., 1995.
13. GAKK. – F. R-103. – Op. 1. – D. 86. – L. 3.