

## СИСТЕМА СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ: ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ В 1919-1921 гг. (РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Статья посвящена анализу системы советской милиции 1919-1921 годов и проблемным вопросам ее развития на уровне регионального аспекта.

Обеспечение целостности государственно-властной системы зависит от организации и функционирования аппарата государственной власти, в котором значительная роль принадлежит органам охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Одной из наиболее сложных проблем теории и практики государственно-правового строительства является проблема эффективности деятельности органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел.

Проблемы организационного строительства и развития системы советской милиции на первом этапе ее организационного оформления раскрывались в научных работах С.В. Биленко, А.В. Борисова, В.М. Курицына, А.Я. Малыгина, Р.С. Мулукаева и др. В то же время особенности социально-политической и экономической ситуации на Урале и в Западной Сибири оказывали существенное влияние на процесс функционирования милиции, что позволяет выделить некоторые проблемы преломления основных тенденций ее развития в период 1919-1921 гг. Проведенное исследование позволяет с юридических позиций рассмотреть вопросы реализации государственной политики в области реформирования системы органов милиции с учетом особенностей губерний Урала и Западной Сибири.

Во время Гражданской войны все государственные учреждения использовались в целях удержания и укрепления власти. Рабоче-крестьянская милиция действовала в условиях переходного периода, когда деятельность всех органов была нацелена на создание и укрепление нового государственного механизма, а задача охраны правопорядка решалась в контексте главной цели – удержания власти.

Руководство страны сосредотачивало внимание не на милиции вообще, а на милиции советской, то есть вооруженном опол-

чении рабочих и крестьян. В такой плоскости и был поставлен вопрос на VIII съезде РКП(б) в марте 1919 года, который вынес постановление о целесообразности постепенного перехода Красной Армии в рабоче-крестьянскую милицию. Съезд указал, что «отбрасывая на ближайший исторический период так называемый всенародный характер милиции, как он значителен в нашей программе, мы отнюдь не порываем с программой милиции как таковой» [1]. С этого времени постепенно проводилась политика по милитаризации милиции, что было обусловлено состоянием Гражданской войны и иностранной интервенции.

Но как справедливо отмечает О.И. Чистяков, практика показала, что идея всеобщего вооружения народа, создания нерегулярных вооруженных сил, выполнявших одновременно задачи обороны и охраны общественного порядка, не могла быть осуществлена [2]. Несмотря на то, что практика пошла по пути создания профессиональных органов советской милиции, обстановка Гражданской войны и иностранной интервенции потребовала проведения политики милитаризации милиции, которая последовательно осуществлялась с марта 1919 года.

Одним из звеньев реализации программного вопроса о превращении Красной Армии в рабоче-крестьянскую милицию были, в частности, мероприятия коммунистической партии в деле создания войск ЧОН [3]. Части особого назначения, созданные после соответствующего постановления ЦК РКП(б) от 17 апреля 1919 г., являлись специфическим органом поддержания правопорядка. Это были военно-партийные отряды для борьбы с антибольшевистскими и антисоветскими выступлениями, охраны государственных объектов. ЧОН действовали в тесном контакте с органами ВЧК. Они формирова-

лись из коммунистов, сочувствующих и комсомольцев, служба осуществлялась без отрыва от основной работы. На казарменное положение бойцы ЧОН переводились при объявлении чрезвычайной обстановки, при выполнении боевых задач [4].

Начиная с 1919 года последовательно проводились мероприятия по милитаризации милиции, в круг которых входили военная подготовка сотрудников милиции и формирование из милиции боевых единиц. Эта тенденция была связана с продолжавшейся гражданской войной и необходимостью сконцентрировать и мобилизовать все вооруженные силы республики для сохранения и упрочения новой власти. Принятые организационно-правовые решения активно проводились в жизнь на Урале и в Сибири, хотя в отличие от центральных губерний это стало реально возможно только летом 1920 года из-за сложностей на пути организации милиции.

Милитаризация милиции являлась основной целью декрета «О рабоче-крестьянской милиции» [5] от 3 апреля 1919 года. В организационно-правовом аспекте милитаризация милиции предполагала, во-первых, формирование из милиции боевых единиц, во-вторых, военную подготовку сотрудников милиции. Основными проблемами реализации декрета являлись проблема правового обеспечения, кадровая проблема и проблема материально-технического обеспечения.

Деятельность по реализации декрета на Урале и в Сибири началась только весной 1920 года. Несмотря на то, что органы милиции в этом регионе были созданы во второй половине 1919 года, отсутствие профессиональных кадров, способных проводить занятия по военному обучению сотрудников милиции, а также недостаточные материальные возможности организации занятий препятствовали проведению мер по милитаризации милиции. Так, в Пермской губернии работники командного состава милиции в большинстве случаев не имели военной подготовки, отсутствовали организационные возможности перехода к систематическому обучению военному делу [6].

В Омской губернии первоначально воинское обучение было введено не во всех рай-

онах. Но по мере «подыскания строевиков», как отмечалось в докладе начальника Омской городской милиции, было введено всеобщее воинское обучение [7]. Несмотря на ряд серьезных проблем кадрового и материально-технического характера, летом 1920 года на Урале и в Западной Сибири была организована целенаправленная деятельность по милитаризации милиции.

Позднее Главное управление милиции издало руководящие разъяснения Декрета «О Советской рабоче-крестьянской милиции», где особо подчеркивалась необходимость немедленно приступить к обучению военному делу. Но на территории рассматриваемого региона, как правило, из-за отсутствия квалифицированных кадров работа, которую должны были исполнять старшие милиционеры, выполнялась начальниками районов и их помощниками, поэтому отсутствовала возможность организации военного обучения. Другим препятствием организации военного обучения являлось отсутствие общежитий для милиционеров. Размещение милиционеров по квартирам иногда в разных волостях препятствовало проведению занятий по военной подготовке.

Тем не менее, весной 1920 года началась работа по реализации вышеуказанного декрета. Так, 25 марта 1920 года на заседании коллегии Пермского губернского отдела управления в развитие декрета от 3 апреля 1919 года было принято решение, согласно которому милиция Пермской губернии становилась запасным полком особого назначения, состоящим из батальонов и рот.

Следующим этапом в процессе милитаризации милиции было принятие Положения о рабоче-крестьянской милиции, утвержденного ВЦИК 10 июня 1920 года, в котором был обобщен и законодательно закреплён накопленный опыт строительства милиции, ее служебно-оперативной и боевой деятельности. Милиция рассматривалась как вооруженный исполнительный орган, поэтому ей присваивалось значение «вооруженных частей особого назначения». Как и раньше, милиция могла привлекаться к выполнению боевых задач.

На основании Положения была принята Инструкция по проведению в жизнь орга-

низации милиции на основах Красной Армии, согласно которой вооруженные силы милиции сводились в воинские части. Целью такой организации являлось создание из милиции боевых единиц, которые могли быть в нужный момент сконцентрированы в любой части губернии и использованы путем переброски для усиления охраны, ликвидации выступлений, организованных преступных групп. Структура управления милиции по губернии должна была выполнять два вида задач: во-первых, быть административным аппаратом для проведения в жизнь всех декретов и распоряжений как центральных, так и местных властей, осуществление охраны и поддержания правопорядка на территории губернии, во-вторых, быть оперативным строевым аппаратом Управления милиции как воинская часть [8].

Это Положение проводилось в жизнь на Урале и в Западной Сибири в конце лета – в начале осени 1920 года. Так, к осени 1920 года вся милиция Екатеринбургской губернии была сведена в полк Красных милиционеров, который в скором времени был реорганизован в отдельную милиционную бригаду Уральских красных милиционеров [9].

В Пермской губернии в целях реализации положения об организации милиции на началах Красной Армии была сформирована Пермская милицейская отдельная бригада, которая состояла из штаба бригады, 1 и 2 милицейских отдельных батальонов. В состав 1 Пермского милицейского отдельного батальона входили роты: 1 Пермская городская, 2 Пермская уездная, 3 Усольская уездная. В состав 2 Кунгурского отдельного батальона входили роты: 1 Кунгурская уездная, 2 Осханская уездная и 3 Осинская уездная, причем каждая из них состояла из трех взводов. В Пермской губернии вводилась строгая дисциплина, для чего был введен в действие устав внутренней службы Красной Армии, обязательное военное обучение милиции. Все поступающие на службу в милицию на должности милиционеров должны были направляться в запасной батальон, специально образованный при Губернском управлении милиции, для военной подготовки. В связи с этим районные и уездные началь-

ники были лишены права окончательного приема в ряды милиции.

В постановлении коллегии Пермского губернского отдела управления от 18 августа 1920 года о реорганизации милиции на началах Красной Армии указывалось на необходимость перевести милицию на казарменный образ жизни, организовать губернскую школу милиции типа полковых школ Красной Армии для подготовки комсостава, произвести замену не имеющих военной подготовки сотрудников комсостава, которых откомандировать в школу «для пополнения знаний» [10].

Анализ архивных материалов позволяет следующие препятствия к реализации мероприятий по милитаризации милиции: во-первых, отсутствие опытных сотрудников, знакомых с военным делом, во-вторых, отсутствие железнодорожного сообщения городов с уездами. Работники командного состава, на которых была возложена организация, в большинстве случаев не имели военной подготовки. Отсутствие общежитий не давало возможности перейти к систематическому обучению военному делу. Милиционеры были размещены по квартирам, поэтому их обучение не могло дать положительных результатов.

Сложности проведения военной подготовки существовали и в тюменской милиции. Военное обучение должно было производиться два раза в неделю, но за перегруженностью работой в милиции, имея далеко не полный штат, и за отсутствием в зимнее время надлежащей теплой одежды и обуви занятия в назначенные дни пропускались [11].

С декабря 1920 года в батальонах Пермской губернии приступили к военному обучению милиционеров в следующем порядке: каждый командир роты вызывал с мест определенное количество милиционеров и проходил с ними курс обучения с таким расчетом, чтобы все необученные милиционеры прошли 6-недельный курс обучения, а все обученные – 2-недельный курс, причем за 2 недели до окончания курса требовалось сообщать в штаб бригады, который будет высылать инструкторов для проверки пройденного [12].

На последнем положении следует остановиться подробнее. Положение 1920 года устанавливало для сотрудников милиции «воинскую дисциплину», а Рабоче-крестьянская Красная Армия получила право проводить инспекции строевой подготовки частей милиции, которые зачастую командным составом армии трактовались весьма расширительно. С.Г. Горбунов указывает на случаи, когда воинские комендатуры задерживали работников милиции и привлекали их самостоятельно к ответственности за нарушение норм уставов внутренней, караульной, гарнизонной службы, что приводило к межведомственным конфликтам. Позднее вопрос был урегулирован: работников милиции привлекали к дисциплинарной ответственности только прямые и непосредственные начальники [13]. С целью устранения конфликтных ситуаций в органах милиции вводились должности военных инспекторов.

На Урале со второй половины 1920 года проводилась целенаправленная деятельность по милитаризации милиции на основе нормативных актов из центра и местных организационно-правовых решений. Сложности в этом процессе были связаны с недостатком специалистов, способных проводить занятия по военному обучению сотрудников милиции, а также недостаточными материальными возможностями. Такое положение связано как со слабым снабжением из центра, так и местными условиями, препятствующими организации обучения, как, например, отсутствием помещений для проведения занятий и проживания милиционеров.

Определенной спецификой характеризовался процесс милитаризации милиции в Омской и Тобольской губерниях. Проведению занятий по военной подготовке в Тюменской губернии препятствовали уже отмечавшиеся сложности с подбором кадров, а также ненадлежащее снабжение, что особенно остро ощущалось в холодное время года. О сложностях проведения военной подготовки сообщалось, например, в докладе о деятельности Тюменской городской советской милиции за 1920 год: «Военное обучение должно было производиться два раза в неделю, но за перегруженностью работой в милиции,

имея далеко не полный штат, и за отсутствием в зимнее время надлежащей теплой одежды и обуви были случаи, что занятия в назначенные дни пропускались» [14].

Омская губернская милиция по военному образцу была сведена в бригаду, которая делилась на батальоны. Каждый батальон составлял четыре роты, по две роты на уезд. В состав бригады входил также конный эскадрон, который делился на 11 взводов, то есть по одному взводу на уезд и один взвод на город Омск [15]. Вводилась воинская дисциплина, но определенные сложности, как и на Урале, возникали с организацией военной подготовки. К примеру, в Омской городской милиции первоначально воинское обучение было введено не во всех районах. Но по мере «подыскания строевиков», как отмечалось в докладе начальника Омской городской милиции, было введено всеобщее воинское обучение [16].

8 июня 1921 года Главным управлением Советской рабоче-крестьянской милиции был издан приказ, в котором отменялась инструкция по проведению в жизнь организации милиции в губерниях на основе Красной Армии, объявленная в приказе по Главному управлению милиции в октябре 1920 года. В связи с этим бригады и батальоны на местах расформировывались и вливались в соответствующие части управления милиции. Расформировывались также команды пеших разведчиков, которые передавались в соответствующие отделы уголовного розыска, где они находились до создания команд для работы по специальности [17].

Параллельно с процессом милитаризации осуществлялась реализация организационно-правовых мер для создания специализированных органов милиции в целях повышения эффективности ее функционирования и обеспечения приоритетных функций государства. Представляется, что термин «специализация» для обозначения этого направления развития милиции может быть употреблен в значении организационно-правового оформления специальных органов милиции, которые сосредотачивали свою деятельность на определенном объекте народного хозяйства: промышленности, железнодорожном

или водном транспорте. В Положении о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 года [18], которое, как отмечает Р.С. Мулукаев, «закрепило опыт первых лет строительства милиции» [19], было установлено три вида специализированных органов милиции: 1) железнодорожная, 2) водная, 3) промышленная. Вместе с тем организационно-правовое оформление специализированных органов милиции началось еще в 1919 году.

Создание специальных органов милиции, сотрудники которых ориентировались в специфике работы того или иного вида промышленности и транспорта, производилось с целью повышения эффективности работы милиции. Противоположной позиции придерживается О.Г. Климова, которая отмечает, что при всех положительных сторонах специализации управленческих структур на выполнение конкретных обязанностей это содержало возможность разобщенности действий различных служб и подразделений, утрату единства целей и задач [20].

В условиях военного времени от эффективной работы транспорта зависели своевременное получение предприятиями сырья, доставка военной продукции в районы боевых действий. 18 июня 1919 года Совет Обороны принял решение о введении военного положения на железных дорогах [21], но деятельность по его реализации отводилась войскам внутренней охраны [22]. Обеспечение общественного порядка на транспорте осуществлялось силами транспортных ведомств: наркомата путей сообщения и Главного управления водного транспорта. 21 февраля 1919 года Всероссийский центральный исполнительный комитет издал постановление «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». Согласно этому постановлению в целях поддержания революционного порядка единства управления на всех железных дорогах создавалась железнодорожная милиция [23].

Челябинск являлся важным транспортным узлом Транссибирской железнодорожной магистрали, от эффективной работы которого во многом зависела боеспособность наступающих на Сибирь частей Красной Армии. Челябинск связывал юг Урала с Екате-

ринбургом и Пермью, строящаяся ветка должна была соединить Троицк и Орск – наиболее важные торговые центры. Первоначально управление железнодорожной милицией строилось по территориальному принципу. В составе губернских и уездных органов были созданы отделы, в ведении которых находилась железнодорожная милиция. Вскоре на каждой железной дороге было учреждено линейное управление [24]. До 26 августа 1919 года в Челябинске охрана грузов и революционного порядка на железнодорожных путях находилась в ведении Военного железнодорожного отряда, который состоял из железнодорожной милиции Временного Сибирского правительства. 26 августа 1919 года началась организация управления железнодорожной милиции Челябинского района. В структуре дорожного отдела было сформировано три района: первый на станции Челябинск, второй на станции Курган и третий на станции Троицк. Общая численность дорожной милиции составляла 19 человек. Позднее штат железнодорожной милиции на линиях определялся: старших милиционеров – 42, младших – 312 [25].

Среди организационных проблем строительства и деятельности органов железнодорожной и водной милиции Урала и Западной Сибири можно выделить необходимость координации их работы с общей милицией, с одной стороны, и с органами транспортной администрации, с другой. Первоначально управление железнодорожной милиции Челябинского района, созданное 26 августа 1919 года, строилось по территориальному принципу. Но практика показала неэффективность такого подхода: милиция работала в отрыве от администрации дороги, что усложняло решение задач, стоящих перед органами милиции. 19 сентября 1919 года Челябинским губернским ревкомом был сформирован дорожный отдел милиции.

Перед сотрудниками отдела железнодорожной милиции были поставлены следующие задачи: борьба с кражами и преступлениями на станциях и в пути, борьба с хищениями железнодорожного имущества, охрана порядка на вокзалах и подъездах, надзор за очисткой пути, оказание помощи при про-

должительных остановках поездов, призыв населения для очистки пути в случае снежных заносов, наводнений, крушений и другие [26].

На железной дороге создавалась также система уголовного розыска. Так, в приказе заведующего Челябинской губернской милицией Г.Г. Морозова начальнику губрозыска от 14 октября 1919 года отмечалось следующее: «Согласно приказу заведующего главмилиции за №3206 от 25 октября 1919 года дела уголовного розыска на линиях железной дороги подлежат ведению единому уголовному розыску. А поэтому приказываю Вам войти в контакт с отделом управ-

ления железнодорожной милиции и вести уголовным розыском на линии железной дороги, ежедневно командировав агентов в Управление и районы железнодорожной милиции для получения сведений и заявлений по уголовному розыску, а также открыть районы уголовного розыска по линии железной дороги по примеру железнодорожной районной милиции» [27]. Кроме собственно органов милиции на железной дороге создавались следственно-розыскные подотделы при управлении дорожной милиции, на сотрудников этих отделов возлагались обязанности по борьбе с преступностью и хищениями грузов [28].

#### Список использованной литературы:

1. VIII съезде РКП(б). Протоколы. – М., – 1959. – С. 413.
2. История отечественного государства и права. Курс лекций в 2 частях. Ч. II. Вып. 2. – М., – 1994. – С. 42.
3. Абраменко, И.А. Коммунистические формирования – части особого назначения (ЧОН) Западной Сибири (1920-1924 гг.). – Томск, 1973. – С. 8-9.
4. Павлов, Б.В. Становление контроля партийной номенклатуры над правоохранительной системой в 1921-1925 годах // Вопросы истории. – 2004. – №1. – С. 34.
5. СУ РСФСР. 1919. №13. Ст. 133.
6. ГАПО. Ф. Р-59. О. 1. Д. 108. Л. 104-106.
7. ГАОО. Ф. Р-1277. О. 1. Д. 1. Л. 309.
8. ГАПО. Ф. Р-78. О. 1. Д. 52. Л. 2 об.
9. Вечерний Свердловск. 12.12.59.
10. ГАПО. Ф. Р-78. О. 1. Д. 2. Л. 118 об. – 119.
11. ТОЦДНИ. Ф-149. О. 1. Д. 20. Л. 1-2 об.
12. ГАПО. Ф. Р-78. О. 1. Д. 52. Л. 14.
13. Горбунов, С.П. Становление и развитие дисциплинарных отношений в милиции РСФСР 1917-1931 гг. – М., 2001. – С. 16.
14. ТОЦДНИ. Ф. 149. О. 1. Д. 20. Л. 1-2 об.
15. Николаев, П.Ф. Омская милиция в первые годы советской власти. – Омск, 1959. – С. 59.
16. ГАОО. Ф. Р-1277. О. 1. Д. 1. Л. 309.
17. ОГАЧО. Ф. Р-10. О. 1. Д. 72. Л. 7.
18. СУ РСФСР. 1920. №79. Ст. 371.
19. Мулукаев, Р.С. Организация управления советской милицией в 1917-1920 гг. Лекция. – М., 1976. – С. 23.
20. Климова, О.Г. Милиция Западной Сибири: ее развитие и деятельность в условиях НЭПа (1921-1925 гг.). Дис. ... к. и. н. -Барнаул, 2001. -С. 50.
21. ЦПА ИМЛ. Ф. 19. О. 3. Д. 48. Л. 1-2.
22. Алексенцев, А.И. Войска внутренней охраны республики в борьбе за упрочение Советской власти (декабрь 1917 – январь 1921 г.) Автореф. дис. ... к. и. н. – М., 1972. – С. 19.
23. История органов внутренних дел России: Курс лекций / Под ред. А.Г. Фастова. – Волгоград, 2003. – С. 73-74.
24. Андреева, И.А. Очерки истории органов внутренних дел России: Учебное пособие. – Омск, 2000. – С. 82.
25. ОГАЧО. Ф. Р-10. О. 1. Д. 17.
26. ОГАЧО. Ф. Р-287. О. 1. Д. 1. Л. 2.
27. ОГАЧО. Ф. Р-287. О. 1. Д. 1. Л. 2.
28. Милиция Челябинской области: страницы истории / Под ред. Д.В. Смирнова. – Челябинск, 2002. – С. 90.