

КОНСТИТУЦИЯ РСФСР 1918 ГОДА КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Аннотация. В статье рассматривается исторический процесс становления и развития советской милиции, основные этапы правового регулирования организации и деятельности милиции, определяется роль и значение Конституции РСФСР 1918 г., выступающей в качестве правовой основы дальнейшего развития органов внутренних дел на транспорте.

Ключевые слова: полиция, милиция, городская милиция, народная милиция, рабочая милиция, советское государство, Конституция РСФСР, органы внутренних дел на транспорте, речная милиция, водная милиция.

История российской полиции всегда представляла большой интерес для историков и юристов. Многие ее страницы не получили должного освещения в научной литературе. В этой связи, несомненный интерес представляют проблемы правового регулирования организации и деятельности советской милиции после принятия первой в истории существования советского государства Конституции РСФСР 1918 г.

В начале XX в. полиция Российской империи являлась опорой самодержавной власти императора Николая II и находилось на высоком уровне развития. Полиция выступала самой надежной из всех государственных структур. Однако на фоне стремительно нарастающего политического, экономического и духовного кризиса российского общества, полиция не смогла предотвратить разрушение государственно-правовой системы. Полиция являлась важнейшим элементом системы управления государством, поэтому разрушение государственного аппарата неизбежно привело к краху полиции.

События февраля 1917 г. привели к свержению ранее установленного государственного строя и ликвидации полиции. В первые дни февральской революции полицейские чины были отстранены от исполнения своих обязанностей, а Департамент полиции был разгромлен. Вместо царских судов, полиции и «охранки» по всей стране стихийно создавались органы

** Буняева Карина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина, Vinuyaeva.karina@mail.ru*

Дергилева Светлана Юрьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина, dergileva_svetlana@mail.ru

Пономарева, Юлия Валерьевна, адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин, Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, brungilda87@mail.ru

«охраны революционного порядка»¹. Они не имели единого органа управления и отличались по выполняемым задачам.

28 февраля 1917 г. на вечернем заседании Городской думы было объявлено о создании столичной милиции. Ее главой был избран Д.А. Крыжановский². Предпринимается попытка организовать возможность обеспечения уличного порядка силами патрулей, формируемых из солдат и представителей местного населения. Одновременно начинают формироваться отряды городской милиции из студентов петроградских высших учебных заведений, которые отличались нарукавными повязками белого цвета. В обязанности милицейских патрулей входило «прекращение бесполезной стрельбы; отобрание оружия у малолетних и нетрезвых; предотвращение грабежей; наблюдение за порядком на улицах и в общественных местах и т. д.»³.

3 марта 1917 г. была издана Декларация Временного правительства о его составе и задачах, п. 5 которой предусматривал замену полиции народной милицией, состоящей из различных социальных групп населения «с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»⁴, основной задачей которой выступала охрана общественного порядка. Таким образом, вместо полиции, ликвидированной в ходе февральской революции, были созданы новые органы охраны общественного порядка, сформированные на основе принципов выборности и подчиненности органам местного самоуправления.

6 марта 1917 г. Временное правительство ликвидировало Отдельный корпус жандармов⁵, а 11 марта 1917 г. вместо упраздненного Департамента полиции, с официальным выведением за штаты его сотрудников, в составе нового МВД было учреждено Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан⁶,

¹ Иванов А.А., Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д. «Народная (гражданская) милиция» в России: попытки создания Временным правительством органов охраны правопорядка в марте-октябре 1917 г. // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 4 (14). С. 49.

² Гутман М.Ю. Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда (март – октябрь 1917 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 32.

³ Иванов А.А., Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д. «Народная (гражданская) милиция» в России: попытки создания Временным правительством органов охраны правопорядка в марте-октябре 1917 г. // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 4 (14). С. 49.

⁴ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Российское законодательство X–XX веков: Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 125.

⁵ Циркуляр МВД «О порядке расформирования Корпуса жандармов и его учреждений» от 6 апреля 1917 г. // Сборник циркуляров МВД. Пг., 1917. С. 61–62.

⁶ Постановление Временного правительства «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции» от 10 марта 1917 г.

которое 15 июня 1917 г. было переименовано в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан⁷.

В соответствии с постановлением Временного правительства «Об учреждении милиции» от 14 марта 1917 г. и «Временном положении о милиции» от 17 апреля 1917 г. была создана народная милиция из студентов, мещан, лавочников, армейских офицеров и даже сотрудников бывшей царской полиции, как «исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений» с избираемыми городскими и земскими управами начальниками⁸.

Само слово «милиция» переводится с латинского языка как «военная служба» или «гражданское ополчение». У древних римлян первоначально этим словом обозначалась служба солдата-пехотинца, позже – войско, формируемое только на время войны, то есть ополчение⁹. Несение воинской службы для римских граждан было одновременно формой повинности и формой использования своих главных прав и привилегией. Древнеримская армия, которая формировалась на началах всеобщей воинской повинности всего мужского правоспособного населения, представляла собой народное ополчение – милицию, организованную из полноправных граждан.

В настоящее время словом «милиция» в некоторых странах продолжают обозначать систему государственных органов исполнительной власти, которые призваны защищать жизнь, здоровье, права, свободы граждан, собственность, а также интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенные для этого правом применять принуждение.

Временным положением от 17 апреля 1917 г. на народную милицию возлагались задачи по охране общественной безопасности и порядка и защиты всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства, принятие мер к прекращению нарушения порядка, закона или обязательного постановления, охрана прав гражданской свободы, содействие органам

// Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 г. / Сост. отделением свода законов гос. канцелярии. Пг., 1917. С. 27.

⁷ Постановление Временного правительства «О переименовании Временного управления по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан в «Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан» от 15 июня 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I-VIII / сост. Управлением Кодификационной частью. Пг., 1918. С. 38.

⁸ Постановление Временного правительства «Об учреждении милиции» от 17 апреля 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. Пг., 1917. № 68. С. 386.

⁹ Милиция // Энциклопедический словарь / Издатели Ф. А. Брокгауз (Лейпциг) и И. А. Ефрон (Санкт-Петербург): В 86 т. (82 т. и 4 доп.). Т. XIX. СПб.: Типо-лит. И. А. Ефрона, 1893. С. 295.

правительственной и общественной власти в осуществлении ими возложенных на них обязанностей¹⁰.

Правительством подчеркивалось, что в отличие от царской полиции, народная милиция должна была действовать в соответствии с принципом гарантированности неприкосновенности личности. Так любое задержание должно было сопровождаться составлением протокола. Задержанного в течение суток должны были доставить судье или судебному следователю или освободить.

Руководство городскими и уездными земскими отделениями милиции осуществляли губернские и уездные комиссары, а их деятельность контролировалась правительственными инспекторами, к компетенции которых относилось отстранение от службы комиссаров до окончательного решения министра.

В марте 1917 г. в Петрограде параллельно народной милиции начинают формироваться отряды рабочей милиции (фабрично-заводской, наружной), которые охраняли порядок на фабриках и заводах, в рабочих кварталах, на митингах. Рабочую милицию возглавляли большевики. Отряды рабочей милиции, находившиеся в ведении большевиков, тревожили Петроградский совет и Временное правительство. В результате достигнутого между ними соглашения 7 марта 1917 г. исполком Петросовета принял решение о слиянии рабочей и общегородской милиции, но в этих условиях рабочая милиция сохранила свою самостоятельность. Действия Временного правительства по упразднению рабочей милиции, вызвали противодействие со стороны большевиков и самих рабочих милиционеров. Рабочая милиция сохранилась и являлась серьезной силой, настроенной оппозиционно по отношению к Временному правительству¹¹.

Противостояние двух противоположных политических сил – буржуазии в лице Временного правительства, с одной стороны, и рабочих, солдат и крестьян в лице Советов, с другой стороны, свидетельствовали о том, что в феврале–марте 1917 г. окончательно оформилось двоевластие. Такая расстановка политических сил отразилась, в том числе на строительстве народной милиции.

Народная милиция Временного правительства не справлялась с задачами обеспечения личной и имущественной безопасности граждан. Наблюдался рост преступности, продолжался захват помещичьих земель и

¹⁰ Иванов А.А., Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д. «Народная (гражданская) милиция» в России: попытки создания Временным правительством органов охраны правопорядка в марте–октябре 1917 г. // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 4 (14). С. 51.

¹¹ Гутман М.Ю. Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда (март – октябрь 1917 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 34.

разгром поместий¹². Временному правительству не удалось создать дееспособную систему правоохранительных органов, что было доказано в ходе событий октября 1917 г., когда формирования народной милиции ничем не смогли помочь своему правительству и самоустранились. Таким образом, попытка создать милицию на демократической основе оказалась неудачной.

После захвата власти большевиками в октябре 1917 г. нормативно-правовой основой организации и функционирования милиции стало Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР «О рабочей милиции», подписанное А.И. Рыковым 10 ноября (28 октября) 1917 г.¹³ По юридической силе данный документ носил учредительный характер и узаконил создание Советами рабочих и солдатских депутатов рабочей милиции в качестве одного из органов советской власти. Рабочая милиция явилась первым органом советского государства, охранявшим общественный порядок.

Конституция РСФСР 1918 г. стала одним из этапов в становлении демократии в России и послужила правовой основой для формирования и функционирования милиции. В январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов возникла идея о подготовке проекта Конституции. По инициативе партии левых эсеров в ходе обсуждения резолюции «О федеральных учреждениях российской Республики» было внесено предложение: «Обязать Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет РСФСР к следующему съезду Советов разработать положения Конституции». Предложение было принято. Но фактическая работа была начата гораздо позже, в связи с тем, что ситуация в стране была достаточно сложной как с позиции экономического, так и политического развития. Достаточно продолжительное время требовало уточнение партийной программы. Возникла угроза и существованию режима, который рассматривался как переходный этап на пути к социалистической революции.

Президиум ВЦИК 30 марта 1918 г. утвердил состав комиссии по разработке проекта Конституции. В состав комиссии вошли представители от партии большевиков, эсеров максималистов, левых эсеров, представители наркомата внутренних дел, по делам национальностей, юстиции, финансов, ВСНХ и по военным делам. 5 апреля 1918 г. состоялось первое организационное заседание комиссии под председательством Я.М. Свердлова. С первого момента члены комиссии разошлись во мнениях по поводу содержания проекта¹⁴:

– одни пытались усилить власть государства;

¹² Грозин С.Ю. Милиция Временного правительства (февраль – октябрь 1917 года) // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: Сборник материалов XXII международной научно-практической конференции. В 2 т. Т. 1. М., 2017. С. 176–177.

¹³ Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября 1917 г. // Собрание узаконений РСФСР. 2-е изд. 1917. № 1. Ст. 15.

¹⁴ Черняев В.С. Конституция РСФСР 1918 года: историко-правовой аспект // Труды оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2013. № 17. С. 29.

- другие предлагали рассредоточить власть;
- третьи добивались федерализма.

Вместе с тем, невзирая на все разногласия, основная цель заключалась в захвате власти любыми на то средствами и способами. 6–9 июля 1918 г. в результате разгрома одной из крупнейшей партии левых эсеров, разногласия были сняты. 10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов в полном составе утвердил первую Конституцию РСФСР¹⁵.

Конституцию РСФСР 1918 г. называли Ленинской, поскольку ее основой стало учение о диктатуре пролетариата В.И. Ленина и Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденная 3 января 1918 г. ВЦИК¹⁶. При подготовке проекта Конституции первый раздел назывался «Декларация прав и обязанностей граждан России», но в конечном результате в основу Конституции в качестве вводного раздела была включена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. По Конституции высшим органом власти РСФСР являлся Всероссийский съезд Советов. Совет Народных Комиссаров являлся высшим исполнительным органом. Так как, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет являлся контролирующим и законодательным органом, Совет Народных Комиссаров осуществлял общее управление республикой¹⁷.

Народный Комиссариат Внутренних Дел являлся органом единоличного руководства. Нарком принимал решения по всем вопросам, входившим в компетенцию комиссариата. Вместе с тем, в Конституции устанавливалось, что при каждом наркOME и под его председательством создавалась коллегия, члены которой утверждались Советом Народных Комиссаров. Конституция определяла взаимоотношения коллегии и наркома.

В случае несогласия коллегии с тем или иным решением народного комиссара коллегия, не приостанавливая исполнения решения, могла обжаловать его в Совет Народных Комиссаров или в Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. Право обжалования решений наркома принадлежало и отдельным членам коллегии.

Сравнивая все последующие конституции советского государства с Конституцией РСФСР 1918 г. необходимо отметить, что она определяла основы устройства общества на конституционном уровне и не опиралась на принцип преемственности конституционного развития.

С принятием Конституции 1918 г. начинается систематизация ранее носящей хаотичный характер нормативной базы функционирования правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел на транспорте в частности. После принятия главного на тот период для страны

¹⁵ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

¹⁶ Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 3 января 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

¹⁷ Романова Г.В., Мустафина З.Ш. Основные права и свободы граждан по Конституции РСФСР 1918 года // Российское государствоведение. 2017. № 1. С. 38–39.

нормативного правового акта, на основе его положений начинают формироваться органы внутренних дел на транспорте.

25 июля 1918 г. Советом Народных Комиссаров был подписан Декрет № 608 «Об учреждении речной милиции»¹⁸, послуживший основанием для существенных преобразований органов речной полиции. В соответствии с его положениями речная охрана была заменена на речную милицию. Декрет стал, по сути, первым нормативным правовым актом советского государства в области организации деятельности милиции, обладавший юридической силой закона. Его положения учреждали особую речную милицию, находившуюся в ведении Народного Комиссариата Внутренних Дел. Речная милиция должна была заменить охрану Главвода на речных путях.

Однако практическая реализация Декрета СНК «Об учреждении речной милиции» была сопряжена с трудностями военного времени, а также с тем, что, по существу, еще не была создана общая (территориальная) штатная милиция. Поэтому процесс организации деятельности речной милиции существенно затянулся. В декабре 1918 г. во исполнение Декрета СНК от 25 июля 1918 г. Главное управление милиции РСФСР предписало всем губернским управлениям милиции организовать на водных путях речную и морскую милицию. Главмилиция обязывала губернские управления милиции «войти в сношения с губисполкомами и парткомами ВКП (б), наметить для работы в организуемых отделах наиболее опытных сотрудников (желательно знакомых с судоходным и военным делом)»¹⁹.

В апреле 1919 г. был опубликован Декрет ВЦИК «О речной советской рабоче-крестьянской милиции»²⁰. Декрет ВЦИК готовился весьма тщательно с привлечением представителей народных комиссариатов и членов Президиума ВЦИК.

В ст. 1 Декрета ВЦИК «О речной советской рабоче-крестьянской милиции» отмечалось, что «для поддержания порядка и охраны безопасности граждан на водных путях сообщения, в целях охраны водных путей и сооружений (пристаней, набережных, бичевников и т. п.), а также судов, складов, бунтов, ссыпок, элеваторов, равно для содействия службам судоходного и технического надзора, для охраны продовольственных грузов Народного Комиссариата Продовольствия, для борьбы со спекуляцией,

¹⁸ Декрет СНК РСФСР № 608 «Об учреждении речной милиции» от 25 июля 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С. 731.

¹⁹ Очерки истории транспортной милиции России. К 200-летию МВД России / Под ред. В. В. Захаренкова. М., 2002. С. 17.

²⁰ Декрет ВЦИК «О речной советской рабоче-крестьянской милиции» (Положение) от 23 апреля 1919 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 299–302.

преступлениями уголовного характера и т. д. – учреждается Советская Речная Милиция»²¹.

Речная милиция, являясь составной частью аппарата рабоче-крестьянской милиции, наделялась правами и обязанностями милиции, необходимыми для успешной охраны общественного порядка, указанными в общих инструкциях. Это являлось выражением единства и неразрывности всей системы органов советской милиции, необходимым условием успешной охраны общественного порядка и слаженной деятельности речной милиции.

В основе регулирования порядка комплектования кадров речной милиции лежало принципиальное положение о строго классовом подборе кадров, что было закреплено в Инструкции НКВД и НКЮ от 13 октября 1918 г. «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции»²².

Наиболее характерной чертой организационного построения речной милиции являлось то, что ее подразделения находились в ведомстве Народного Комиссариата Внутренних Дел. При главном управлении милиции НКВД РСФСР был учрежден Отдел речной милиции как центральный орган управления.

Отделы речной милиции организовывались в губернских городах и уездах, на территории которых протекали судоходные реки. Низшим звеном структуры речной милиции являлись районные управления. Их количество определялось губернскими управлениями милиции. Однако территориальный принцип построения речной милиции себя не оправдал, поэтому он был заменен на линейный. Речная милиция стала организовываться по бассейнам рек и получила название водной милиции.

Введение линейного принципа не привело к отрыву водной милиции от других органов по поддержанию общественного порядка. За губернскими исполкомами сохранилось право контроля над водной милицией, находящейся на ее территории. Вместе с тем введение линейного принципа укрепляло организационные и деловые связи милиции с Главным управлением водного транспорта (Главвод).

В марте 1920 г. между Главмилицией и Главводом было достигнуто соглашение «в целях наилучшего выполнения заданий, возлагаемых на водный транспорт». Соглашение предусматривало, что «работа местных органов Главвода и милиции должна протекать в тесном контакте и взаимном содействии». Органы водного транспорта обязывались оказывать милиции необходимую помощь подвижными и другими средствами в целях успешного выполнения милицией ее обязанностей. Линейный принцип

²¹ Ст. 1 Декрета ВЦИК «О речной советской рабоче-крестьянской милиции» (Положение) от 23 апреля 1919 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 299.

²² Постановление НКВД и НКЮ «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» (Инструкция) от 13 октября 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

построения водной милиции оказался наиболее целесообразным и сохранился сегодня.

Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. определила основы устройства общества и послужила нормативной правовой основой дальнейшего формирования и функционирования милиции. В частности, органы водной милиции в чрезвычайных условиях интервенции и гражданской войны, доказали свою жизнеспособность и сохранились в последующее время. Опыт их деятельности, накопленный в эти годы, не потерял своего значения и в наши дни. Поэтому он должен всемерно изучаться и ставиться на службу современности, ведь на плечи сотрудников органов правопорядка на водном транспорте в настоящее время возложена чрезвычайно важная и довольно сложная миссия – охрана общественного порядка и пресечение преступных проявлений на водных магистралях России.

Библиографический список

1. Грозин С.Ю. Милиция Временного правительства (февраль – октябрь 1917 года) // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: Сборник материалов XXII международной научно-практической конференции. В 2 т. Т. 1. М., 2017. С. 175–177.
2. Гутман М.Ю. Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда (март – октябрь 1917 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 32–43.
3. Иванов А.А., Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д. «Народная (гражданская) милиция» в России: попытки создания Временным правительством органов охраны правопорядка в марте-октябре 1917 г. // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 4 (14). С. 48–53.
4. История организации и обеспечения правопорядка на транспорте России. К 90-летию транспортной милиции / под общ. ред. Н. А. Овчинникова. Нижний Новгород, 2008.
5. Милиция // Энциклопедический словарь / Издатели Ф. А. Брокгауз (Лейпциг) и И. А. Ефрон (Санкт-Петербург): В 86 т. (82 т. и 4 доп.). Т. XIX. СПб.: Типо-лит. И. А. Ефрона, 1893. С. 295.
6. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. II. Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002.
7. Очерки истории транспортной милиции России. К 200-летию МВД России / под ред. В. В. Захаренкова. М., 2002.
8. Романова Г.В., Мустафина З.Ш. Основные права и свободы граждан по Конституции РСФСР 1918 года // Российское государствоведение. 2017. № 1. С. 38–46.
9. Черняев В.С. Конституция РСФСР 1918 года: историко-правовой аспект // Труды оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2013. № 17. С. 27–35.