

УДК 351.74:94(470+571)

Проблемы становления милицейских правоохранительных учреждений в Иркутской губернии в 1917 году

С.Н. Рубцов^{1а}, Д.Б. Кавецкий^{2б}

¹Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации, ул. Днепропетровская 8, Санкт-Петербург, Россия

²Восточно-Сибирский институт МВД России, ул. Лермонтова 110, Иркутск, Россия

^аrubzov@bk.ru, ^бkadmi68@mail.ru

Статья поступила 16.02.2019, принята 30.03.2019

В работе рассматривается опыт реформирования правоохранительной структуры Российского государства после падения власти самодержавия в 1917 г. Раскрываются проблемы формирования и кадрового обеспечения подразделений милиции в Иркутской губернии. Исследуются вопросы взаимодействия милиции с органами власти и местного самоуправления, отношения населения к милиции и ее сотрудникам. Анализируется влияние нормативных правовых актов Временного правительства и местных властей на деятельность милиции и криминальную ситуацию в Приангарье.

Ключевые слова: милиция; милиционер; Иркутск; Комитет общественных организаций; совет рабочих депутатов.

Problems of the formation of police law enforcement agencies in Irkutsk Province in 1917

S.N. Rubtsov ^{1a}, D.B. Kavetsky^{2b}

¹North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and public Administration; 8, Dnepropetrovskaya St., St. Petersburg, Russia

²East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; 110, Lermontov St., Irkutsk, Russia

^аrubzov@bk.ru, ^бkadmi68@mail.ru

Received 16.02.2019, accepted 30.03.2019

The paper deals with the experience of reforming the law enforcement structure of the Russian State after the fall of the autocracy in 1917. The article reveals the problems of the formation of police units in the Irkutsk Province and its staffing. The interaction of the police with the authorities and local self-government, the attitude of the population towards the police and its employees have been studied. The influence of the regulatory legal acts of the Provisional Government and local authorities on the activities of the police and the criminal situation in Priangarye is analyzed.

Keywords: militia; policeman; Irkutsk; Committee of Public Organizations; Council of Working Deputies.

Актуальность темы настоящей работы определяется тем, что эффективное управление обществом решающим образом зависит от оптимальной организации работы правоохранительных учреждений. При надежной охране общественного порядка, обеспечении безопасности и спокойствия полицией или милицией население способно осуществлять хозяйственные и иные функции. В свою очередь, централизованное управление правоохранительными органами является обязательным условием эффективности их работы. Наибо-

лее убедительно об этом свидетельствуют результаты изучения практики организации работы милиции на территории Иркутской губернии в 1917 г. в условиях децентрализации ее деятельности. Данный негативный опыт необходимо изучать и учитывать в условиях современных реформ, проводимых в российской полиции и в Национальной гвардии.

После падения монархической власти Временное правительство своей декларацией от 3 марта 1917 г. взяло курс на замену полиции народной

милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Данный принцип имел кардинальное отличие от организации деятельности полиции, которая находилась в доминирующей зависимости от центральной власти. Подчинение милиции органам местного самоуправления предопределило ее административную и финансовую зависимость от земских и городских общественных самоуправлений.

Юридическим закреплением процесса ликвидации старой структуры органов охраны общественного порядка стали постановления Временного правительства от 06.03.1917 г. о ликвидации корпуса жандармов и от 10.03.17 г. об упразднении департамента полиции. Правовая основа организации и деятельности милиции определялась в постановлениях Временного правительства «Об утверждении милиции» и «Временное положение о милиции», изданных 17 апреля 1917 г.

Процесс формирования и кадрового обеспечения милиции в 1917 г. полностью контролировался и обеспечивался органами местного самоуправления. Земские управы после соответствующих выборов принимали и увольняли начальников милиции и их помощников. Министерство внутренних дел обеспечивало только общее руководство милицией и не имело влияния на формирование и организацию работы подразделений милиции на местах. Губернский комиссар, как и состоявший при нем правительственный инспектор, также не могли управлять милицией, обладая по отношению к ней лишь наблюдательными функциями. Они не могли снять с занимаемой должности даже явно не соответствовавшего ей начальника милиции и были вынуждены обращаться по этому поводу в органы местного самоуправления.

Показательно, что о своей деятельности начальник милиции отчитывался через уездную и городскую управу прежде всего перед уездным земским собранием или городской думой, только затем — перед правительственным инспектором, и совершенно никак не отчитывался ни перед губернским комиссаром, ни перед министерством внутренних дел. Зависимость милиции от самоуправления обуславливалась и установленным порядком ее финансирования, при котором рассчитывать нужно было не на государственный, а на местный бюджет. Таким образом, милиция не получила и централизованного финансирования.

Руководствуясь постановлениями из столицы, новые власти Иркутской губернии в лице исполнительного комитета общественных организаций

Иркутска 12 марта 1917 г. обязали сформировать подразделения народной милиции, которые должны были действовать под контролем уездных комиссаров. Местные власти — уездные комитеты — приняли необходимые решения на сходах, собраниях и съездах, организованных в селах, волостях и уездах.

В Иркутске милицию формировала приступившая к работе 4 марта 1917 г. специальная комиссия из 34 чел. во главе с комиссаром по охране города, выбранным из представителей совета рабочих депутатов [8]. Через неделю к работе приступил и состоявший из 40 сотрудников 1-й отдел иркутской городской милиции, начальником которого стал В. Ульяновский [6]. В Приангарье после падения самодержавия «влиятельной силой, воздействовавшей на местную жизнедеятельность», стали бывшие политические ссыльные, которые, «как правило, возглавляли самоуправление» [9], а также подразделения милиции. Из их числа были и создавшие милицию в Иркутске члены партии социалистов-революционеров Ф.М. Казанский, Е.Ф. Роговский и В.Ю. Ульяновский.

В уездах Иркутской губернии милиция была сформирована местными комитетами преимущественно в течение первой половины марта 1917 г., однако в отдельных населенных пунктах ее создали только после прямых указаний губернских руководителей. Например, в с. Тунка полицейский пристав выполнял свои обязанности вплоть до середины июня 1917 г., пока приехавший из Иркутска комиссар не организовал его смещение и высылку [22].

По мнению иркутского Комитета общественных организаций, следовало в качестве первой задачи отстоять «завоеванные свободы», т. е. приобретенную власть, и только во-вторых — обеспечить «спокойствие и безопасность» местных жителей. Волостные самоуправления, напротив, считали необходимым, во-первых, защитить личность и имущество граждан. Второй по значимости задачей милиции большинство сельских сходов и органов самоуправления считали борьбу с самонаварением, и только в-третьих — защиту государственных учреждений [6].

Однако ни одну из этих задач милиция не могла решить без финансового обеспечения. Революционный энтузиазм, имевший место в первые мартовские послереволюционные недели при записи населения в «бесплатные» милиционеры, в последующие месяцы 1917 г. практически не влиял на правоохранительную деятельность в Приангарье.

Децентрализованная система управления оставила милиционеров не только без должного руководства со стороны столичных и губернских властей, но и без необходимого финансирования. Отвечая на многочисленные вопросы организации милицейской деятельности, министерство внутренних дел предлагало местной власти решать их самостоятельно [2, с. 49], чем фактически самоустранилось от решения наиболее острых проблем, стоявших перед организацией охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в российских регионах.

С просьбой иркутского Комитета общественных организаций об использовании денег, оставшихся от полицейских управлений, министерство внутренних дел согласилось. Однако инфляция эти деньги обесценила, а финансовые возможности учреждений самоуправления не позволяли обеспечить средства на содержание не то что необходимого штата милиционеров, а, зачастую, единственной должности милиционера. О такой ситуации в июне 1917 г. докладывал на заседании иркутского Комитета общественных организаций губернский комиссар И.А. Лавров после своей поездки по Верхотенскому уезду, отмечая, что в некоторых волостях «совершенно нет платных милиционеров» [4].

Не было денежных средств даже у наиболее финансово состоятельного органа местного самоуправления Приангарья – иркутской городской думы. Она не могла изыскать хотя бы тратившиеся ранее на содержание полиции 54 тыс. р., а на нужды милиции требовалось более 250 тыс. р. [11].

Вследствие роста инфляции весной и летом 1917 г. летние цены на предметы первой необходимости выросли в Иркутске на 50 % и более. Так, мешок муки, ранее стоивший 23 р., подорожал до 34 р. При этом ежемесячное жалование милиционера оставалось неизменно низким – 75 р. Даже чернорабочий получал в 3,2 раза больше – 240 р. [2, с. 49]. Попытка Иркутских милиционеров отстаивать свои права успеха не принесла. Требования об увеличении жалования на 40 %, выделении компенсации за жилищную плату в размере 15 р. для семейных и 10 р. для сотрудников, не имевших семей, обеспечении обмундированием и обувью, страховании здоровья и жизни иркутские городские власти были не в состоянии выполнить из-за отсутствия бюджетных средств [7].

Дума дважды, 11 и 18 июля, отказалась обсуждать эти вопросы. Тогда 25 июля милиционеры города на своем собрании решили в случае невыполнения их требований покинуть службу с 1 августа 1917 г. [7].

После 1 августа дата ухода была перенесена на 5 сентября 1917 г., после чего часть милиционеров отказалась от продолжения службы [21].

Исполнительный комитет общественных организаций Иркутска квалифицировал случившееся как попытку забастовки, назвав ее позором, а для выяснения причин и установления виновных в случившемся сформировал комиссию из представителей общественности – совета рабочих депутатов, городской управы, секции труда Союза чинов милиции, совещания милиционеров [21]. Завершив свою работу, комиссия инициировала созыв состоявшегося 12 сентября 1917 г. съезда уездных комиссаров и начальников милиции, который утвердил план соответствующих действий. Однако в силу отсутствия необходимых средств этот план не предусматривал никаких финансовых или материальных трат [13]. А при отсутствии таких трат личный состав милиции разделился на две неравные части – «идейную» и «несознательную», представленную в том числе и бывшими уголовными преступниками. При этом «идейные» милиционеры утонули в массе милиционеров «несознательных». Если «идейные» были готовы достойно нести лишения и тяготы нелегкой службы, то «несознательные» рассчитывали самостоятельно обеспечить себя финансово и материально [21].

Кроме финансирования, органами местного самоуправления не была решена проблема кадрового обеспечения милиции добросовестными и ответственно относящимися к выполнению своих обязанностей сотрудниками. Некорректное отношение к гражданам, неуместные замечания, остроты и усмешки при исполнении служебных обязанностей отличали действия многих милиционеров [16]. Некоторые из них использовали свои должности для совершения вымогательств, краж и иных преступлений. Типичны в связи с этим действия группы 17-летних иркутян, которые в апреле 1917 г., выдавая себя за милиционеров, наведывались к мелким торговцам с обысками, требуя спирт и деньги [1].

Типичным было и происшествие, случившееся тогда же с настоящим милиционером Ф. Завьяловым, который, вступив в сговор с амнистированным преступником Г.К. Каменевым и другим неустановленным лицом, направил в молочную лавку А.А. Ермаковой по адресу ул. Пантонная, 13, гражданку Кастолину для нелегальной покупки манчжурского спирта за 12 р. После приобретения спирта в лавку явился Ф. Завьялов с товарищами. Угрожая А.А. Ермаковой тюремным заключением, они потребовали у нее 312 р. [10]. Не

случайно летом 1917 г. в России приобрела популярность частушка со словами «нет милее для милиций спирто-винных реквизиций» [23].

Внимание недобросовестных милиционеров привлекало не только спирт, но и наркотики. Показательны действия милиционера Г. Либа, который осенью 1917 г., не имея на то соответствующих полномочий, обыскал квартиру, в которой проживал китаец Кен-Син-Ун. Обнаружив в результате обыска опиум, Г. Либ потребовал от хозяина 150 р. Стремясь избежать наказания за хранение наркотика, Кен-Син-Ун расплатился с милиционером деньгами [3].

Вымогательства и кража товаров у торговцев носили организованный характер. Данные действия милиционеры совершали организованно и в сговоре. Об этом свидетельствует кража имущества, которая произошла во дворе 3-го комиссариата милиции Иркутска. Доставленный милиционерами в комиссариат для дознания В. Иванов после выхода из здания комиссариата обнаружил исчезновение своего имущества, которое он оставил во дворе. Потерпевший подал заявление о краже помощнику начальника комиссариата Барановскому, который обнаружил «35 кусков черного чая и два куска материи при цейхгаузе 3-го комиссариата» [18].

Летом и осенью 1917 г. в местных газетах появились многочисленные сообщения о противоправных действиях милиционеров или преступников имевших форму милиционеров. В Иркутской газете «Сибирь» в июле 1917 г. печатались статьи о правонарушениях милиционеров под следующими названиями: «Самовольные милиционеры», «Таинственный патруль», «Мошенники».

Дисциплина в милиции также находилась на низком уровне. Сообщения о грубости милиционеров, пьянстве, недобросовестном несении службы регулярно появлялись в прессе, но информация о деятельности милиционеров-добровольцев перестала появляться. При посещении Верхленского уезда в мае-июне 1917 г. иркутский губернский комиссар Лавров констатировал в своем докладе о поездке, что «добровольных [милиционеров] невозможно доискаться» [4].

Население Приангарья в условиях разгула преступности, возникшего из-за массовой концентрации преступного элемента в регионе вследствие повальной уголовной амнистии, сравнивая криминальную ситуацию до и после свержения самодержавия, стало требовать от местной власти «хорошей» милиции, которая бы не уступала ранее действовавшей полиции. Указывая на массу грабежей, поджоги, убийства и «ничего не делаю-

щих» милиционеров, обыватель хотел конных патрулей «как прежде» [20]. В газетах сообщалось о многочисленных жалобах местных жителей на вопиющее беззаконие, которое творили на территории уездов «дезертиры, конокрады, самогонщики» до такой степени, что «и в будни небезопасно пройти по улице» при полной бездеятельности со стороны милиции [13]. Наблюдатели писали о том, что даже в губернском центре «извозчики зачастую не только ночью, но и днем отказываются везти граждан в отдаленные части города» [15]. Обращают на себя внимание утверждения обозревателей о «случайном характере» имевшейся милиции, необходимости ее «организовать», о том, что иначе «самосуды и кровавые расправы» населения над «нарушителями порядка» не прекратятся [13].

Уже в мае 1917 г. жители Иркутска, опасаясь грабителей и поджигателей из числа амнистированных уголовных преступников и дезертиров, самоорганизовались для охраны своих домов и улиц, «по ночам охраняя имущество по очереди» [17]. Осенью, констатируя свою несостоятельность, местная власть открыто призывала население к самообороне. «Только самодеятельность граждан, только организованное противодействие способно удержать темные силы от разгрома города», — заявляла в своем воззвании иркутская городская дума [14]. Местным жителям предлагалось вооружиться и «окарауливать» свои дома и прилегающие к ним улицы.

Несостоятельной милиция оказалась не только в Сибири. Об ее «полной и окончательной» дезорганизации даже в центре страны, включая Москву и Петроград, уже в сентябре 1917 г. свидетельствовала соответствующая проверка комиссии министерства внутренних дел. Милиционеры оказались не в состоянии обеспечить даже элементарную охрану на предприятиях и в учреждениях [5]. Главное управление по делам милиции министерства внутренних дел констатировало неспособность «кастрированной» и «ни во что не вмешивающейся» милиции, от которой «волком воеет обыватель и стонет правительство», решать возложенные на нее задачи [2, л. 49]. Попытка придать органам местного самоуправления функции по организации и руководству милицией провалилась, что признавал и представитель иркутских губернских властей И.А. Лавров, характеризуя организацию милиции в Верхленском уезде как «в высшей степени неудачную» [4].

Екатерина Брешковская в своей статье «Казнь или самосуд», опубликованной в иркутской газете

«Наша деревня», писала о возмущении населения летом 1917 г. ростом преступности, о требовании людей «унять насильников, восстановить спокойствие и безопасность», а ситуацию осенью 1917 г. она охарактеризовала как «ропот», который «перешел в негодование» [12].

Деятельность партийных активистов, пришедших во власть в столице и в регионах весной 1917 г., показала их полную профессиональную непригодность в области строительства нового органа охраны общественного порядка — милиции. Отсутствие централизованного управления милицией привело к ее дезорганизации и деградации, а также дискредитации всей системы власти, пришедшей на смену самодержавию в результате революционных событий февраля 1917 г.

Литература

1. Арест шайки самозванных милиционеров // Сибирь. 1917. 30 апр. С. 3.
2. Баранов В.В. Организационно-правовые основы деятельности народной милиции Временного правительства России в 1917 г.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. 49 с.
3. В семье не без урода // Сибирь. 1917. 26 сент. С. 3
4. ГАИО (Гос. арх. Иркут. обл.) Ф. 756. Оп. 1. е.х. 44. св. 2. Л. 57.
5. ГАРФ (Гос. арх. Рос. Федерации). Ф. 1791. Оп. 6. е.х. 402. Л. 22.
6. Городская милиция // Вестн. Иркут. Совета рабочих депутатов. 1917. 17 марта. С. 2.
7. Городская милиция // Сибирь. 1917. 29 июля. С. 2.
8. Гражданская милиция // Изв. Иркут. комитета общественных организаций. 1917. 6 марта. С. 3.
9. Кавецкий Д.Б. Амнистия политических заключенных 1917 года в иркутской губернии // Вестн. Вост.-Сиб. ин-та МВД России. 2011. № 3. С. 75-79.
10. Задержание // Сибирь. 1917. 20 июня. С. 2.
11. Заседание объединенного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов Восточной Сибири // Единение. 1917. 20 мая. С. 4.
12. Казнь или самосуд // Наша деревня. 1917. 21 нояб. С. 4.
13. Нам пишут // Наша деревня. 1917. 10 окт. С. 4.
14. Обращение иркутской городской думы // Сибирь. 1917. 21 дек. С. 3
15. От начальника охраны // Иркутская жизнь. 1917. 22 июля. С. 3.
16. Приказ по милиции // Иркутская жизнь. 1917. 23 июля. С. 3.
17. Самоохрана // Иркутская жизнь. 1917. 21 мая. С. 5.
18. Скандальная история // Сибирь. 1917. 2 нояб. С. 3.
19. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 22.
20. Хроника // Изв. Иркут. комитета общественных организаций. 1917. 2 мая. С. 2.
21. Хроника // Сибирь. 1917. 13 сент. С. 2.
22. Что происходит вокруг Иркутска // Изв. Иркут. комитета общественных организаций. 1917. 14 марта. С. 2.
23. Петровка 38.: газ. [Электронный ресурс]. URL. <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/kakie-by-li-litsa-u-militsii-v-1917-m-godu> (дата обращения: 11.02.2019).