

Удержания из денежного довольствия сотрудника производятся в очередности, установленной Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь для удовлетворения требований о взыскании по исполнительным документам.

По аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих Положение устанавливает, что сотрудник может быть привлечен к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба (согласно ТК для обращения нанимателя в суд по вопросам взыскания материального ущерба, причиненного ему работником, предусмотрен менее продолжительный срок – один год со дня обнаружения ущерба).

Положение, как и ранее принятые нормативные правовые акты, предусматривает, что возмещение ущерба производится независимо от привлечения сотрудника, которым причинен ущерб, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за противоправное поведение.

Таким образом, принятие Положения является важным положительным шагом на пути совершенствования законодательства о материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел. В целом в данном акте законодательства имеют место правильные обоснованные подходы к решению основных вопросов материальной ответственности сотрудников, многие из которых содержатся в ранее принятых нормативных правовых актах. Вместе с тем в Положении имеются определенные недостатки, которые определяют необходимость дальнейшего совершенствования этого документа.

Дата поступления в редакцию: 19.11.12

A.A. Grechenkov, candidate of law, associate professor, professor of the chair of civil and labour law of the Academy of the Ministry of Interior of the Republic of Belarus

LEGAL REGULATION OF THE LIABILITY OF PERSONS SOLDIERS AND OFFICERS OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Keywords: comparative analysis, liability, property damage, damages.

The article under consideration describes The Regulations on material responsibility of the ranks and commanding staff of the law enforcement bodies in the Republic of Belarus. The Regulations has been comparatively analyzed with the adopted earlier legislative acts containing the issues of material responsibility, i.e. between the Labour Code of the Republic of Belarus and The Regulations on material responsibility of the military personnel.

УДК 351.74

A.B. Григорьев, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ (1917–1918 гг.)

Ключевые слова: органы внутренних дел, советская милиция, организационно-правовые формы, рабоче-крестьянская милиция, классовый принцип, постоянный централизованный штат, государственный орган охраны общественного порядка.

На основе анализа постановления «О рабочей милиции» и инструкции «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» исследуются правовые и организационные основы создания советской милиции на территории Беларуси (1917–1918 гг.). Обращается особое внимание на формирование постоянного профессионального государственного органа охраны общественного порядка. Подчеркивается, что в основе организации и деятельности советской милиции лежал классовый принцип. Автор приходит к выводу, что основным назначением ОВД явилось обеспечение воли пришедшей к власти большевистской партии, что в конечном итоге и предопределило их роль в механизме советского государства.

Изучение опыта становления и развития органов внутренних дел имеет теоретическое и практическое значение для развития системы управления ими, повышения эффективности их деятельности в современных условиях и дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего эти процессы. Критическое переосмысление многих стереотипов о становлении, обязанностях, задачах, месте и роли органов внутренних дел в государстве требует тщательной научно-теоретической проработки, что позволит по-новому взглянуть на многие проблемы истории нашей страны, в том числе и связанные с деятельностью органов внутренних дел. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы становления советской милиции, с которой началось конкретное формирование всей системы органов внутренних дел, в том числе и на территории Беларуси. Процессы государственно-правового строительства были настолько динамичными, что не могли не затронуть ее организационную структуру и функционирование.

На II Всероссийском съезде Советов 26 октября 1917 г. был создан Народный комиссариат внутренних дел (НКВД), в компетенцию которого наряду с вопросами организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью входило управление местными хозяйственными делами, статистикой, медицинскими и многими другими вопросами [7, с. 120–123, 398]. Поскольку органы внутренних дел в советский

период традиционно играли роль материальных придатков в государственном механизме, то они наряду с правоохранительными функциями осуществляли и функции управленческие (исполнительные), а также хозяйственные, напрямую не связанные с обеспечением общественного порядка, что и предопределяло специфику их функционирования. По важности и широте осуществляемых полномочий НКВД занимал особое место в системе советского государственного механизма. После победы вооруженного восстания в Петрограде 28 октября (10 ноября) 1917 г. НКВД издал постановление «О рабочей милиции». По своему содержанию оно носило политико-юридический характер, поскольку решало вопрос учреждения рабочей милиции всеми Советами рабочих и солдатских депутатов (п. 1), рабочая милиция находилась всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов (п. 2), а военные и гражданские власти обязаны были содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения казенным оружием (п. 3).

Таким образом, на Советы была возложена обязанность учреждения рабочей милиции, и устанавливалась всецелая и исключительная подведомственность последней Советам. Данное обстоятельство А.Ф. Вишневский объясняет тем, что в условиях повсеместного учреждения и упрочения власти Советов юридическое закрепление единых организационных форм милиции не имело принципиального значения [2, с. 14].

Особенностью постановления являлось отсутствие упоминания о задачах, структуре, компетенции, порядке комплектования милиции. Также постановлением не устанавливался порядок ликвидации милиции Временного правительства. Тот факт, что в нем не содержалось информации о милиции Временного правительства не является случайным. Данное обстоятельство объясняется содержанием партийной программы большевиков, пришедших к власти, в которой предусматривалась ликвидация старого аппарата государственной власти (чиновничества, постоянной армии и полиции). Несмотря на то что царская полиция была заменена народной милицией, последняя все же рассматривалась как реакционная часть буржуазного аппарата и подлежала ликвидации. В этой связи Б.В. Морозов отмечал, что «с выходом указанного постановления милиция Временного правительства полностью упразднялась, так как она ничем не отличалась от царской полиции» [8, с. 135].

Анализ содержания постановления позволяет сделать вывод о том, что милиция не рассматривалась как штатный государственный орган, построенный централизованно в масштабе всего государства на основе единых организационных принципов. Скорее, это был орган, сочетавший в себе как государственные, так и общественные начала. Такая двуединая природа рабочей милиции объясняется тем, что, с одной стороны, она создавалась Советами, т. е. выступала как носитель государственной власти, с другой – она представляла собой форму привлечения трудящихся к охране общественного порядка на общественных началах. Рабочая милиция становилась основной вооруженной силой Советов, призванной обеспечить их полномочия и утвердить революционный порядок.

Таким образом, постановление закрепляло создание советской милиции, отличительной особенностью которой являлась необходимость служить политическим целям пришедшей к власти партии. Примером тому может служить участие сотрудников милиции в подавлении антисоветского выступления в Горках и Городке [10, с. 30].

Следующая отличительная особенность постановления заключалась в том, что по своей юридической природе оно являлось правовым актом центрального органа государственного управления, но обладающим учредительной силой. Представляется, что это было связано с неопределенностью компетенции отдельных органов аппарата советского государства, а обеспечение твердого революционного порядка являлось способом упрочения советской власти. Историческая обстановка не позволяла учитывать требования юридической техники в государственно-правовом строительстве в условиях становления советского государственного аппарата. Данное обстоятельство В.И. Ленин объяснял следующим образом: «Пусть с точки зрения буржуазного общества эти законы страдают формальными недочетами, но ведь власть в руках Советов, которые могут внести необходимые коррективы... Издавая законы, идущие навстречу чаяниям и надеждам широких масс, новая власть ставит вехи по пути развития новых форм жизни» [5, с. 56]. Отмечая организационную черту рабочей милиции, укажем, что она создавалась в виде вооруженных формирований трудящихся, призванных защитить завоевания революции от любых посягательств: «выступлений классового врага, подстрекаемых им преступных действий несознательных деклассированных элементов и других нарушений общественного порядка» [9, с. 190].

Анализируя проблемы создания советской милиции в Беларуси, следует отметить, что созданная Временным правительством народная милиция здесь не ликвидировалась, а реорганизовывалась. Особенность реорганизации заключалась в том, что милицию под свой контроль брали органы советской власти, проводили чистку личного состава, пополняя ее преданными революции людьми. Так, например, 16 ноября 1917 г. приказом ВРК Западного фронта была реорганизована милиция Минска, поскольку не исполняла его приказов. Ее ряды были пополнены верными революции рабочими и солдатами, и она стала реальным органом советской власти [10, с. 15]. Если народная милиция занимала враждебные позиции по отношению к советской власти или объявляла себя нейтральной, то она подлежала ликвидации. Именно поэтому ликвидация народной милиции Временного правительства на территории Беларуси осуществлялась медленнее, чем в центре.

Таким образом, неопределенность организационно-правовых форм и структуры милиции явилась причиной разнообразия подходов к ее организации на местах.

Дальнейшее развитие органов внутренних дел связано не только с открытым подавлением антисоветских выступлений, но и с условиями, им способствовавшими. Так, например, 28 января 1918 г. СНК РСФСР принял декрет «О революционном трибунале печати», целью создания которого являлось сдерживание преступлений и правонарушений против народа, совершавшихся посредством печати. Следует отметить, что цензура советской властью была установлена еще 25 октября 1917 г. в приказе № 1 исполнительного комитета Минского Совета рабочих и солдатских депутатов, где указывалось, что «Установлена цензура над всеми выходящими в Минске и получаемыми здесь газетами для предупреждения распространения волнующих слухов население». При этом милиция рассматривалась как силовая структура, призванная пресекать различные попытки противодействия с помощью печати установленной большевиками власти. Именно милиция наряду с иными исполнительными органами советской власти приводила в исполнение распоряжения следственной комиссии, созданной при революционном трибунале для ведения предварительного расследования.

Правовое оформление создания штатного аппарата советской милиции завершилось 12 октября 1918 г. утверждением инструкции «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» [4]. В ней определялись место и характер милиции в системе органов власти: милиция являлась исполнительным органом рабоче-крестьянской власти на местах, который находился в непосредственном ведении местных Советов и подчинялся общему руководству НКВД. Тем самым она выступала как звено государственного аппарата советской республики. Принятие инструкции было обусловлено началом военной интервенции, провалом всеобщей милицейской повинности, а также невозможностью силами нерегулярных вооруженных формирований трудящихся выполнять задачи по укреплению власти Советов и поддержанию общественного порядка. Именно поэтому советское правительство и приняло решение создать штатный милицейский аппарат, тем самым разрушая тезис о создании пролетариатом государства без постоянной армии, полиции и чиновничества. Проработка вопроса о создании штатного милицейского аппарата заняла довольно продолжительное время, что не характерно для революционных событий, где решения принимались в кратчайшие сроки без предварительного обсуждения. Дело в том, что выполнение задачи по укреплению власти Советов и поддержанию общественного порядка осуществлялось рабочей милицией и Красной Гвардией, общими чертами которых явились отсутствие штата постоянных профессиональных работников и сочетание военных функций с охраной общественного порядка, что оказалось неэффективным, особенно в условиях попыток свержения советской власти. Неслучайно уже в декабре 1917 г. СНК по предложению В.И. Ленина принял решение о создании органа государственной безопасности – Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК), наделив ее функциями борьбы с контрреволюционными выступлениями, саботажем, шпионажем, диверсиями и другими подобными преступлениями [1, с. 14–15].

Только после создания регулярной Красной Армии в связи с изданием декрета СНК от 15 января 1918 г. «Об организации рабоче-крестьянской Красной Армии» нарком внутренних дел Г.И. Петровский в марте 1918 г. выступил с инициативой организации милиции на штатных началах [6, с. 31]. В печати появились публикации, указывающие на необходимость разграничения военного строительства и организации милиции, а также создания штатного милицейского органа. «Красногвардеец, чувствующий себя человеком „военным“, призванным оборонять рабочую республику от вооруженных политических врагов, – указывал В. Ивнин, – естественно, оказывается неспособным к выполнению функций милиционера, гражданских по существу» [3, с. 4]. Член коллегии НКВД В.А. Тихомирнов также поддержал идею создания специального милицейского штата: «...условия чрезвычайного времени, требующие спешного установления революционного порядка, принуждают отказаться от полного уничтожения милиции как специального штата наемных лиц, несущих охрану внутренней, личной и имущественной безопасности граждан... Условия международного положения России требуют укрепления внутреннего порядка, а это, последнее, вынуждает создать специальный милицейский штат лиц, отдающих себя на основах Советской власти всецело этому делу» [11, с. 11]. В результате проведенных заседаний СНК, коллегии НКВД, I Всероссийского съезда председателей исполкомов, заведующих отделами управления губернских Советов большевистское правительство пришло к выводу о необходимости создания штатного милицейского аппарата. Как результат, 12 октября 1918 г. инструкция «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» была утверждена. Большое значение данного документа заключалось в том, что, во-первых, завершилось правовое оформление создания штатного аппарата советской милиции, во-вторых, была создана правовая основа строительства милиции не только в РСФСР, но и в других советских республиках, в том числе в Беларуси. СНК в своем решении указал, что преимущественными направлениями деятельности советской милиции явились борьба против уголовных элементов, поддержание санитарного порядка и исполнение предписаний местных властей. Было определено место милиции в советском государственном механизме прежде всего как органа борьбы с уголовной преступностью, органа охраны общественного порядка.

Инструкция явилась первым нормативным правовым актом, оформившим возникновение постоянного централизованного штата государственного органа охраны общественного порядка, характерной чертой которого являлся классовый принцип организации и деятельности. С первых лет большевистской власти советская милиция на территории Беларуси была политизирована, что проявлялось при подборе и расстановке кадров, в образовании коммунистических ячеек во всех органах милиции, а также в главном направлении ее деятельности: борьба с преступностью и охрана общественного порядка переплетались с ликвидацией политической, экономической и духовной оппозиции властвующему режиму, поэтому для

удержания и укрепления своей власти, а также наведения революционного порядка большевики стали формировать качественно новую по направленности и социальному составу милицию. Политизация милиции на большевистской платформе и следование классовому принципу в деятельности советской милиции привели к реализации диктатуры правящей партии. Основным назначением органов внутренних дел явилось обеспечение воли пришедшей к власти большевистской партии, что в конечном итоге и предопределяло их роль в механизме советского государства.

Исследование становления и развития органов внутренних дел дает наглядное представление о том, что в рассматриваемый период первостепенное влияние на становление и развитие органов внутренних дел, их организационные формы, объем компетенции, основные направления деятельности, место и роль в механизме государства оказывали в первую очередь социально-политические и экономические факторы. Проанализированный историко-правовой материал свидетельствует об отсутствии не только организационной стабильности, но и четкости представлений об объеме и содержании функций советской милиции на территории Беларуси, которая возникла одновременно с рождением советского государства и выступала неотъемлемой составной частью его механизма. Она являлась важнейшим инструментом укрепления общественного порядка и законности на территории Беларуси, обеспечивая волю правящей партии.

1. Вишневецкий, А.Ф. Организация и деятельность милиции Беларуси 1917–1940 гг.: историко-правовые аспекты / А.Ф. Вишневецкий. Минск, 2000.

2. Вишневецкий, А.Ф. Становление организационно-правовых форм защиты общественного порядка после Февральской и Октябрьской революций / А.Ф. Вишневецкий // 95 лет милиции Беларуси : материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 1 марта 2012 г. / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». Минск, 2012.

3. Ивенин, В. Милитаризация милиции / В. Ивенин // Власть Советов. 1920. № 6–7.

4. Инструкция «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» // Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934). М., 1957.

5. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений / В.И. Ленин. Т. 35.

6. Малыгин, А.Я. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел / А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев. М., 1988.

7. Министерство внутренних дел России: 1802–2002 : ист. очерк : в 2 т. / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб., 2002. Т. 2.

8. Морозов, Б.В. Партия и Советы Октябрьской революции / Б.В. Морозов. М., 1977.

9. Мулукаев, Р.С. Избранные труды : К 80-летию со дня рождения / Р.С. Мулукаев ; Акад. упр. МВД России. М., 2009.

10. Очерки истории милиции Белорусской ССР, 1917–1987. Минск, 1987.

11. Тихомирнов, В.А. О милиции. Почему необходима милиция / В.А. Тихомирнов // Вестн. Комиссариата внутр. дел. 1918. № 11.

Дата поступления в редакцию: 01.02.13

A.V. Grigoriev, post-graduate of the scientific and pedagogical faculty of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF SOVIET MILITIA IN BELARUS (1917–1918)

Keywords: law enforcement agencies, the Soviet police, legal forms of worker-peasant militia, the class principle, permanent centralized state, a public agency of public order.

Based on analysis of the resolution 'On the workers militia' and the instruction 'On the organization of the Soviet workers and peasants militia' examines the legal and institutional basis for the creation of the Soviet police in Belarus (1917–1918). Pays special attention to the formation of a permanent professional public authority of public order. It is emphasized that the basis of the organization and activity of the Soviet police lying class principle. The author comes to the conclusion that the main purpose of internal affairs was a provision will come to power of the Bolshevik Party, which, in the end, and was defined by their role in the mechanism of the Soviet state.

УДК 349.3:36

И.В. Гуцин, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры трудового и социального права Гродненского государственного университета им. Янки Купалы;

А.Г. Авдей, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового и социального права Гродненского государственного университета им. Янки Купалы

О СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ БЕЛОРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

Ключевые слова: социальная политика, правоотношения, социальная функция, государство, социальная защита.

Исследуются проблемы системы социальной защиты граждан в Республике Беларусь. Рассматривается понятие «социальное государство», а также проблемы реализации социальной функции государства. Авторы делают выводы и вносят предложения по совершенствованию исследуемых правоотношений.