



УДК 351.741

А.В. Вениосов, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: uliy1965@mail.ru)

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОРГАНИЗАЦИИ МИЛИЦИИ БССР В 1920–1934 гг.

Рассматриваются проблемы становления правовых основ деятельности милиции БССР в 20–30-х гг. XX в. Анализируются первые национальные нормативные акты, регламентирующие структуру и правовое положение милиции БССР. Акцентируется внимание на исследовании проблемы становления милиции как военизированного органа с определенными правами и обязанностями.

Ключевые слова: Главмилиция, НКВД, УКРМ, Управление милиции и уголовного розыска, военизация.

Октябрьская революция в России в 1917 г. предоставила уникальную возможность для создания белорусской государственности. Так, 1 января 1919 г. в Смоленске была провозглашена Советская социалистическая республика Белоруссия (ССРБ). Однако военные действия между РСФСР и Польшей создали серьезные трудности в становлении молодого государства; белорусские территории то освобождались, то подвергались оккупации. Все названные обстоятельства создавали большие трудности в деле формирования национальной милиции.

Большой вклад в исследование процесса становления и развития милиции Беларуси с 1917 по 1940 гг. внес А.Ф. Вишневский, который одним из первых ввел в научный оборот нормативные правовые акты, регламентирующие процесс зарождения и развития милиции Беларуси [1].

Однако как таковой процесс становления и развития милиции в качестве военизированного органа А.Ф. Вишневским не рассматривался и вызывает интерес к его изучению.

Итак, в октябре 1920 г. после заключения предварительных условий будущего Рижского мирного договора был взят курс на формирование национальной милиции. В Минске был создан центральный орган рабоче-крестьянской милиции Советской Белоруссии – Главное управление рабоче-крестьянской милиции (Главмилиция) ССРБ [2, с. 41].

Процесс организации милиции на местах из-за отсутствия общих организационных установок осуществлялся стихийно. Руководство минской городской милиции берет на себя также функции по организации милиции и в других губерниях; разрабатывает целый ряд инструкций, пытаясь в общих чертах раскрыть особенности службы в милиции. Эти документы – дисциплинарный статут работника милиции, инструкция волостному милиционеру, инструкция городским и уездным начальникам милиции – были доведены до участников съезда всех начальников губернских и местных управлений милиции в Минске 10 августа 1920 г. Усилия по централизации милицейского аппарата Белоруссии были продолжены 13 августа 1920 г., когда руководство Минской губмилиции становится Управлением рабоче-крестьянской милиции республики (УРКМ) – составной частью НКВД РСФСР, подчиняясь по вопросам службы Главному управлению милиции РСФСР [2, с. 39–40].

30 ноября 1920 г. принимается Положение о Главном управлении милиции БССР – первый национальный нормативный правовой акт, регламентирующий структуру и основные направления деятельности милиции Советской Беларуси. Согласно данному положению Главмилиция осуществляла общее руководство: по формированию милиции в уездах, районах, городах; выработке мето-

дов по организации борьбы с преступностью; организации боевой подготовки в органах милиции, а также проводила ревизии и инспектирование деятельности органов милиции. Структуру Главмилиции составляли: секретариат; общий отдел (отдел общей милиции); отдел промышленной милиции; отдел следственно-розыскной милиции; отдел снабжения; инспекторский отдел; политотдел. При ней также находился Минский губернский отдел уголовного розыска. Начальник Главмилиции назначался Президиумом ЦИК ССРБ по представлению коллегии НКВД, а начальники отделов назначались и увольнялись НКВД по представлению начальника Главмилиции [2, с. 138].

После подписания предварительных условий мирного договора между РСФСР и Польшей в ССРБ продолжилось государственное строительство. Большую роль в этом деле сыграл II съезд Советов ССРБ от 13–17 декабря 1920 г., на котором было заявлено о возобновлении БССР и советских органов власти республики, а также был создан Совет народных комиссаров (СНК), подотчетный съезду Советов БССР и ЦИК. В структуре СНК во главе с народными комиссарами были образованы 15 наркоматов, одним из которых стал НКВД [3, с. 499]. В связи с отсутствием собственного опыта в формировании милиции молодого государства использовался опыт РСФСР: российские нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность милиции и НКВД, действовали и на территории ССРБ.

Одними из первых российских нормативных актов, регулирующих вопросы организации милиции и действовавших на территории ССРБ, стали Положение о рабоче-крестьянской милиции РСФСР, утвержденное Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г., и Положение о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР, утвержденное положением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. Указанные документы позволили проводить единообразную политику в деле строительства органов милиции в ССРБ.

30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов одобрил договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик (СССР). В январе 1924 г. была принята первая Конституция СССР, не предусматривающая создания общесоюзного НКВД – НКВД стал только республиканским органом.

Первое национальное Положение о НКВД БССР (далее – Положение 1924 г.) утверждается постановлением ЦИК БССР 3 ноября 1924 г. и основывается на российском положении, согласно которому НКВД представляется органом с очень широкой компетенцией. В его структуру входили шесть управлений с очень широким кругом полномочий, одним из которых была охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Для реализации этого направления в структуре НКВД БССР было создано Управление милиции и уголовного розыска, в составе которого предусматривались три отдела: милиции, уголовного розыска и материального. Положение 1924 г. раскрывало направления деятельности каждого отдела, однако организационную структуру милиции на местах не давало. Данная проблема в полной мере была разрешена принятием Положения о службе милиции БССР, утвержденного постановлением СНК и ЦИК БССР от 7 августа 1926 г. (далее – Положение 1926 г.). Этот нормативный правовой акт регламентировал важнейшие вопросы организационного построения всей милиции БССР, объединив в себе практически все направления, касающиеся структуры милиции, личного состава с определением его правового положения, назначения и отстранения от должности, переводы, отпуска и т. д. Согласно Положению 1926 г. руководство милицией в масштабе республики возлагалось на Управление рабоче-крестьянской милиции (УРКМ) НКВД БССР.

На местах районные органы милиции представляли окружные и районные управления и участки района. Кроме того, к подразделениям милиции относились адресные столы и школы милиции. Структуры окружных и районных управлений милиции в положении не было. Однако в ст. 12 Положения перечисляются лица, относящиеся к строевому составу. Последний делился на милиционеров и командный состав, а он, в свою очередь, – на младший, средний, старший и высший; к высшему командному составу относился начальник УРКМ и начальник отдела управления милиции. К старшему командному составу – начальники окружных управлений, их помощники и начальник школы милиции. Средний командный состав состоял из начальников отделений милиции, их помощников, начальников районных управлений, их помощников, начальников учебной и строевой частей школы милиции и заведующий арестным домом. К младшему командному составу относились квартальные надзиратели и их помощники, старшие ми-

лиционеры и их помощники, а также командиры взводов школы милиции. Исходя из указанных выше положений, можно определить структуру окружной милиции. Во главе окружной милиции стояли начальник и его помощник, дальше шли начальники отделений. Положение не давало перечня отделений в составе окружной милиции. Тем не менее, анализируя данный нормативный правовой акт, можно сделать вывод о наличии двух отделений: милиции и уголовного розыска. В первое входили квартальные надзиратели, их помощники, старшие милиционеры, их помощники и милиционеры. Второе состояло из начальника, его помощника, старших и младших инспекторов, агентов. Интересным является факт того, что уголовным розыском в масштабе республики руководил начальник отдела уголовного розыска УРКМ. Однако в перечне лиц высшего и старшего командного состава его должность отсутствовала. В районные управления входили начальники и его помощник. Район делился на участки во главе со старшим милиционером. В районном управлении по штату находился один агент уголовного розыска. Положение допускало в исключительных случаях и по особому распоряжению организацию в районных управлениях уголовно-розыскных столов.

Положение 1926 г. очень подробно определяло порядок комплектования милиции и основные ее права и обязанности. На службу в милицию брали лиц, достигших 21 года, в исключительных случаях – 18 лет, пользующихся избирательным правом в местные Советы, имевших достаточный уровень образования (чаще – начальный), соответствовавших определенным требованиям по здоровью. Не могли поступить на службу в милицию лица, состоящие под следствием и судом и пораженные в правах. Интерес также представляет ст. 17 Положения 1926 г., которая предусматривала наличие особых знаний у лиц, претендующих на определенные должности в милиции. Много внимания в Положении 1926 г. уделяется вопросам, регламентирующим порядок назначения на должности, как на первичные, так и на вышестоящие или нижестоящие.

Положение 1926 г. стало первым нормативным правовым актом, в котором была предпринята попытка определить права и обязанности работников милиции, и его разд. 2 Положения «Права и обязанности милиции» специфически определял ее правовой статус. Устанавливалось, что работники милиции пользуются всеми правами, предоставляемыми трудящимся Кодексом законов о труде и другими актами. Однако от работников милиции могла быть востребована работа, сопряженная с опасностью для жизни, сверх установленного времени, в ночное время, причем без дополнительной оплаты. Кроме того, устанавливалась уголовная ответственность за умышленную порчу вверенного им снаряжения, вооружения и боеприпасов. Работники милиции считались состоящими на государственной службе и в своей деятельности должны были руководствоваться как общими законами, так и специальными распоряжениями по милиции; в вопросах службы строевой состав должен был руководствоваться действующими уставами Красной Армии.

Увольнение из милиции допускалось только по двум основаниям: по собственному желанию и независимо от желания работника. За самовольное оставление службы на шесть суток предусматривалась уголовная ответственность в виде лишения свободы на полгода. За оставление службы менее трех суток виновные подвергались дисциплинарному взысканию. Увольнялись со службы также за различные нарушения (перечень в Положении 1926 г. приводился).

Таким образом, служба в милиции имела существенные отличия от другой государственной службы, но это на материальном положении милиции никак не сказывалось. Другими словами, милиция в правовом положении не приравнивалась к военнослужащим Красной Армии, хотя и имела военизированный характер. Однако в дальнейшем принимались нормативные правовые акты, существенно уточнявшие и дополнявшие правовой статус милиции. Этот процесс проходил в форме внесения дополнений и изменений в Положение 1926 г. Так, в 1927 г. были приняты изменения ст. 14 Положения о службе рабоче-крестьянской милиции БССР 1926 г., утвержденные постановлением ЦИК и СНК БССР от 23 июня 1927 г. Согласно документу работники милиции в случае военных действий не призывались на военную службу, а оставались на своих рабочих местах.

Очередные поправки в Положение 1926 г. утверждаются постановлением ЦИК и СНК БССР от 22 марта 1928 г., согласно которому вносятся существенные изменения в правовой статус милиции. Они сводились к нескольким моментам.

Во-первых, на работников милиции практически перестало распространяться действие Кодекса законов о труде. Подчеркивалось, что работники милиции являются государственными служащими; вся их деятельность регулируется общими законами и специальными приказами, издаваемыми

мыми по милиции; за совершенные проступки они отвечают по Дисциплинарному уставу рабоче-крестьянской милиции, а также в судебном порядке наряду с другими должностными лицами.

Во-вторых, усиливалась ответственность работников милиции за уклонение от службы; за неявку на службу в течение трех дней сотрудник милиции подвергался уголовной ответственности. Усиливалась уголовная ответственность за умышленную порчу вверенного снаряжения и вооружения. В-третьих, несколько изменился порядок назначения на должность. Теперь работники милиции, удовлетворяющие всем необходимым требованиям, обязательно проходили двухнедельные испытания. Выдержавшие их назначались на вакантные должности, а при отсутствии вакансий – в резерв.

В связи с усложняющимися условиями работы милиции на повестку дня были вынесены вопросы об улучшении их материального положения, которые частично были разрешены принятием постановления ЦИК и СНК БССР от 18 августа 1928 г. «О периодических прибавках за выслугу лет к заработной плате работников строевого состава милиции и активного состава уголовного розыска». Согласно данному нормативному акту для лиц, относящихся к младшему и среднему командному составу, вводились надбавки за выслугу лет. Так, для лиц, непрерывно прослуживших в милиции и уголовном розыске три года, вводилась надбавка к окладу в размере 10 %, 6 лет – 20 %, 9 лет – 30 %. Такие льготы вводились с целью закрепления на службе ценных сотрудников.

С конца 1927 г. принимаются меры по освобождению НКВД БССР от многочисленных функций, мешающих ему сосредоточиться на борьбе с преступностью и охране общественного порядка. Так, 22 декабря 1927 г. ЦИК и СНК БССР принимают постановление «О реорганизации и упрощении советского аппарата и расширении прав местной власти». В нем предписывалось снять с НКВД БССР многочисленные функции: по руководству местными Советами, местной промышленностью, по управлению коммунальными предприятиями окружного значения и др. В структуре НКВД создается Административное управление, в которое вошли милиция, уголовный розыск, ЗАГС и административные дела. При этом полностью освободить НКВД от некоторых хозяйственных функций пока не получилось.

Курс на военизацию милиции был продолжен принятием Положения о рабоче-крестьянской милиции и уголовном розыске БССР, утвержденном постановлением ЦИК и СНК БССР от 27 февраля 1930 г., отменившего действие Положения 1926 г. вместе с изменениями 1928 г. (далее – Положение 1930 г.). Положение 1930 г. внесло существенные поправки в вопросы организации службы в милиции. Во-первых, изменилось название органа, осуществлявшего руководство милицией в масштабе страны. Он стал называться Управлением милиции и уголовного розыска БССР. Были определены органы милиции на местах: окружные и районные управления, участки милиции во главе с участковыми старшими милиционерами. Во-вторых, более четко прописывалось особое правовое положение милиции. В ст. 3 указывалось, что милиция и уголовный розыск являются административно-военизированным органом советской власти. В связи с этим определялись особые условия труда. Так, от милиции могла быть востребована работа, сопряженная с опасностью для жизни и здоровья, сверхустановленного времени без дополнительной оплаты, в ночное время и в праздничные дни. Указывалось и на то, какие статьи Кодекса законов о труде не должны применяться к работникам милиции. Кроме того, прием на работу, переводы и перемещения по службе осуществлялись только на основании Положения 1930 г.

За совершения ряда преступлений работники милиции привлекались к ответственности на основании статей раздела о воинских преступлениях Уголовного кодекса БССР 1928 г. За совершение проступков, «не имеющих характера преступлений», работники милиции отвечали в дисциплинарном порядке. Для поднятия квалификации сотрудников с ними проводились обязательные занятия по строевой, политической и теоретической подготовке, по специальным милицейским и уголовно-розыскным предметам. Причем эти занятия были обязательны для всех, проводились по два часа, в нерабочее время и не оплачивались.

В-третьих, несколько изменялись требования к кандидатам на службу в милицию и порядок назначения на должность, перемещения по службе, переводы и увольнения. Требования к кандидатам на службу оставались прежними, за исключением возраста. Теперь на службу в милицию можно было поступать лицам не моложе 18 лет. Назначение на должности милиционеров и агентов уголовного розыска производилось после месячного испытательного срока. Для командного состава помимо месячного испытательного срока требовалось сдать коллоквиум по специальной

программе, утвержденной НКВД БССР. Лица, поступающие на службу, обязаны были прослужить не менее двух лет, о чем давали соответствующую подписку. Кроме того, лица, проходившие обучение в школе милиции и на курсах, были обязаны прослужить в милиции или уголовном розыске по два месяца за каждый месяц обучения. Переводы работников милиции осуществлялись соответствующими начальниками независимо от согласия переводимого лица. Определялись порядок назначения на все должности, а также отстранение и увольнение со службы.

В-четвертых, Положение 1930 г. содержало целый раздел, посвященный правам и обязанностям милиции и уголовного розыска в деле охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Статья 21 регламентировала порядок применения сотрудниками оружия при исполнении своих служебных обязанностей.

Таким образом, мы видим, что к 1930 г. милиция превратилась в чисто военизированный орган, который осуществлял свою профессиональную деятельность на основе общего законодательства и ведомственных приказов. При этом большинство статей Кодекса законов о труде на деятельность милиции не распространялось. Ответственность за нарушения по службе работники милиции несли в уголовном и в дисциплинарном порядке согласно Дисциплинарному уставу РКМ. Причем уголовная ответственность наступала по разделу Уголовного кодекса о воинских преступлениях.

В начале 30-х гг. XX в. в организации милиции СССР произошли существенные изменения. 15 декабря 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик».

Народный Комиссариат Внутренних Дел БССР был ликвидирован 1 января 1931 г. Для руководства милицией и уголовным розыском республики при СНК БССР было создано Главное управление милиции и уголовного розыска. С целью приведения правового положения милиции СССР к единообразию было принято первое союзное Положение о милиции, утвержденное постановлением СНК СССР от 25 мая 1931 г., отменившее действие Положения о милиции БССР от 1930 г.

Положение от 25 мая 1931 г. определяло, что центральными органами милиции в союзных республиках являются Главные управления милиции (ГУМ), состоящие при республиканских СНК. Статья 8 Положения 1931 г. предписывала СНК союзных республик разработать и принять Положения о ГУМ. В этом же году в БССР было принято такое Положение, которое было утверждено СНК БССР 17 сентября 1931 г. На ГУМ возлагались обязанности в области организации милиции в республике, охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью.

В 1932 г. наметился курс на централизацию управлением милиции в масштабе СССР. Принимается Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции ОГПУ, утвержденное постановлением СНК СССР от 22 декабря 1932 г. Именно этот орган теперь стал руководить работой ГУМ союзных республик, а не СНК союзных республик.

Процесс централизации милиции в масштабе СССР завершился образованием первого союзного НКВД СССР, утвержденного постановлением ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. В структуре вновь созданного органа было образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции – высший руководящий орган милиции. С этого времени руководство милицией осуществлялось в основном принятием ведомственных приказов и распоряжений, которые носили закрытый характер.

Итак, можно сделать вывод о том, что к началу 30-х гг. XX в. правовые основы деятельности милиции БССР были довольно тщательно разработаны. Республиканского законодательства в этой сфере было вполне достаточно для эффективной организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Однако экономическая и политическая обстановка в стране не позволила союзным республикам и БССР в том числе, продолжить самостоятельную работу в этом направлении.

Мероприятия союзных органов власти по внесению элементов единообразия в деятельность милиции союзных республик и по подчинению ее себе положили конец самостоятельности союзных республик в этой сфере.

Список использованных источников

1. Вишневский, А.Ф. Организация и деятельность милиции Беларуси 1917–1940 гг.: историко-правовой аспект / А.Ф. Вишневский. – Минск : Тесей, 2000. – 224 с.

2. Кароткі нарыс гісторыі міліцыі 1917–1927 / пад рэд. Сташэўскага. – Менск, 1927. – 228 с.

3. История советского государства и права : в 3 кн. / под ред. А.П. Косицына. – М. : Наука, 1968. – Кн. 1. – 607 с.

Дата поступления в редакцию: 10.03.21

A.V. Veniosov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL BASIS OF THE ORGANIZATION OF THE BSSR POLICE IN 1920–1934

The article is devoted to the study of the problems of formation of the legal foundations of the activities of the BSSR militia in the 1920-1930s. The article analyzes the first national regulations governing the structure and legal status of the BSSR militia. At the same time, special attention is paid to the study of the problem of the formation of the militia as a militarized body, with certain rights and responsibilities.

Keywords: Glavmilitsiya, NKVD, UKRM, Police and Criminal Investigation Directorate, militaryization.

УДК 340.1

А.Ф. Вишнеvский, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь;

М.А. Пашкеев, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА О ПОНЯТИИ И КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

На основе краткого историографического обзора и осмысления проблемы понятия и классификации правовых систем современности в теоретической юридической науке обращается внимание на необходимость различения «правовой системы» и «системы права» по содержанию и значимости в правовом регулировании общественных отношений. Рассматриваются основные черты не всех правовых систем (семей), а лишь наиболее крупных: романо-германской и англосаксонской, а также мусульманского права, входящего в семью религиозно-традиционного права. Сделан вывод о том, что в настоящее время в условиях глобализации между правовыми системами (семьями) идет постоянный процесс взаимообмена и взаимовлияния, что, однако, не является свидетельством элиминации культурно-исторических границ основных правовых цивилизаций.

Ключевые слова: правовая система, система права, закон, судебный прецедент, рецепция.

В постоктябрьский период правоведы чаще всего не уделяли должного внимания вопросам классификации (типологии) правовых систем современности. «Чисто научные проблемы ... отошли на задний план, а само сравнительное правоведение превратилось в «контрастирующую», «противопоставительную» науку, отрицающую все новое, передовое, что только не являлось «социалистическим»» [1, с. 4]. Именно поэтому сравнительно-правовая наука (компаративистика), как и иные научные направления, была ориентирована прежде всего правящей политической партией на службу коммунистической идеологии. И только после распада СССР сравнительное правоведение вышло на новый доктринальный уровень, и сейчас от него ждут предложений, которые помогли бы совершенствованию проводимых реформ в сфере регулирования общественных отношений. Это явилось одним из важнейших факторов того, что вопросы классификации современных правовых систем в последние три десятилетия в отечественной юридической литературе стала занимать достойное место.

Если говорить об историографии проблемы, важно отметить, что одним из наиболее авторитетных специалистов в рассматриваемой области юридического знания является французский ученый Рене Давид [2, 3]. Именно он заложил основы комплексного изучения правовой картины современного мира. Блестящая эрудиция, глубина научного обобщения, гуманные социальные