

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ «АНТИБОЛЬШЕВИСТСКИХ» ПРАВИТЕЛЬСТВ УРАЛА И ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

А. В. Петров,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет

В статье рассматриваются проблемы организации и направлений деятельности «антибольшевистских» правительств на территории Урала и Западной Сибири в период после Февральской революции 1917 года. Анализируются вопросы правового обеспечения, действовавшие нормативно-правовые акты.

Ключевые слова: *история правоохранительных органов, охрана правопорядка, общественный порядок.*

Криминогенная обстановка на Урале и в Сибири во время гражданской войны была достаточно сложной. Как по своим масштабам, так и по уровню разрушительного влияния преступность формировалась в силу, реально угрожающую социально-экономическому развитию государства и его безопасности. Рост преступности повышал социальную напряженность, вызывал все возрастающее и все более обоснованное беспокойство граждан за свою личную и имущественную безопасность. Опасное развитие ситуации определялось неблагоприятными качественными характеристиками преступности, прежде всего – высокой степенью ее организованности, вооруженности.

Рост преступности на Урале и Сибири в период 1917–1919 гг. был связан с ухудшением социально-экономической обстановки в регионе в предшествующие годы. Первая мировая война, революции 1917 года и гражданская война, вызвавшие отток рабочих рук, серьезно подорвали некогда довольно мощную экономику Урало-Сибирского региона.

Вред, наносимый преступностью, был велик и постоянно возрастал, моральный и материальный ущербы, причиняемые ею, не восполнялись. Ввиду этого невозможно было установить, во что обходились населению и государству уровень и масштабы различных преступных посягательств. Отсутствие необходимых финансовых средств не позволяло должным образом выделять определенные материальные ресурсы для эффективной борьбы с преступностью.

Российское государство находилось в сложных политических и экономических условиях. Изменение общественного и полити-

ческого строя в результате революции 1917 года, ухудшение социально-экономической обстановки в стране, а также экономический кризис привели к изменению всей системы государственной власти.

В результате за годы гражданской войны на территории бывшей Российской Империи было создано свыше 60 «революционных» и «контрреволюционных» национально-государственных образований¹.

На территории Сибири наиболее крупным являлось Временное Сибирское правительство², на Урале действовали Временное Областное правительство Урала³, Комитет членов Учредительного собрания⁴. На территории Уфимской губернии существовала Уфимская Директория (Уфа, сентябрь–ноябрь 1918 года)⁵. На востоке страны функционировало Владивостокское Временное правительство автономной Сибири, также претендовавшее на статус центральной сибирской власти⁶.

Впоследствии Правительства КОМУЧа, Временного Областного правительства Урала и Временного Сибирского правительства передали власть Временному Всероссийскому Правительству во главе с А. В. Колчаком, который объявил себя Верховным правителем России.

В результате этого действие нормативных актов Временного Сибирского правительства распространялось и на Урал. Однако до «колчаковского переворота» это влияние было ограничено лишь частью Урала. Так, Временным Сибирским правительством 18 июля 1918 г. было издано постановление «О распространении действий, узаконений и распоряжений Сибирского правительства на уезды Златоустовский, Челябинский и Троицкий»⁷.

В сложный период становления демократических основ государственной и общественной жизни, упрочения гарантий прав и свобод граждан возрастает требование к повышению качества деятельности всех субъектов правоохранительных органов. При этом повышается значение историко-юридического исследования деятельности органов милиции с тем, чтобы учитывать и использовать правовой опыт.

Правоохранительные органы в период гражданской войны функционировали в сложных условиях военного времени, в тяжелой оперативной обстановке, обусловленной социальными и внутригосударственными противоречиями, бедственным положением среди населения. В деятельности органов милиции «белых» правительств Урала и Сибири основным направлением была борьба с общеуголовной преступностью, с политическими преступлениями, с большевизмом, фальшивомонетничеством, спекуляцией, военными преступлениями, в частности дезертирством, и другими. Однако эффективность реализации функций правоохранительных органов во многом зависела от их нормативно-правового регулирования.

С целью правовой регламентации деятельности милиции Временным Сибирским правительством издавались нормативные правовые акты, которые регулировали порядок осуществления функций милиции по раскрытию и расследованию преступлений.

Нормативным актом, содержащим общие положения по организации и функционированию милиции на территории Урала и Сибири, было Временное положение о сибирской милиции⁸, утвержденное Административным советом Временного Сибирского правительства 17 сентября 1918 г. При этом Временное положение о сибирской милиции являлось комплексным нормативным правовым актом, содержащим в себе также и нормы уголовного, административного и уголовно-процессуального права. Например, в нем отражались вопросы по порядку производства дознания, а также составления протоколов.

В ст. 25, 27, 33, 34 Временного положения о сибирской милиции указывалось о том, что при задержании лица, совершившего преступление, обязательным было составление протокола с точным указанием места, дня и часа задержания, а также основания применения данной меры. Протокол составлялся на месте совершения правонарушения либо, при

невозможности составления на месте, в ближайшем управлении милиции. В протоколе должно было быть указание на того, кто составил протокол, где, когда и кем совершено правонарушение, в чем оно заключалось, какие нормы нарушены, какие последствия предусмотрены за совершение данного правонарушения, а также указывались требования, предъявляемые милицией к лицу, совершившему преступление. Протокол подписывался понятыми, а также в случае необходимости сведущими лицами. Таким образом, Временное положение о сибирской милиции регулировало отдельные аспекты совершения некоторых уголовно-процессуальных действий.

Необходимо отметить, что порядок совершения процессуальных действий был также закреплен в Инструкции чинам милиции⁹ (в частности, порядок производства дознания, осмотра, освидетельствования, обысков и выемок, применения мер пресечения, а также других мер процессуального принуждения). При этом в данной Инструкции содержалось определение преступления и поступка, под которыми понимались деяния человека, запрещенные законом под страхом наказания.

К поводам для производства дознания Инструкция относила жалобы и заявления частных лиц, сообщения учреждений и должностных лиц, явку с повинной, предложение лиц прокурорского надзора, личное обнаружение преступления, народную молву, слухи, подметные письма, безымянные пасквили, анонимные доносы (ст. 9).

В ст. 41 Инструкции были предусмотрены меры пресечения, которые могла применять милиция к подозреваемым в совершении преступления. Однако в соответствии со ст. 40 они могли быть применены к подозреваемому при наличии одного из следующих условий: 1) при задержании лица в момент совершения преступления или непосредственно после него; 2) в случае, если потерпевшие или свидетели указывали на данное лицо как на совершившее преступление; 3) если на этом лице или его одежде либо в его жилище были найдены следы преступления; 4) в случае, если это лицо пыталось совершить побег либо было поймано во время побега или после; 5) если это лицо не имело постоянного места жительства или оседлости.

Инструкция конкретизировала меры пресечения, которые могла применять милиция. К ним относились: 1) подписка о явке к следователю, при этом отбирался вид на житель-

ство; 2) отдача на поруки; 3) залог; 4) домашний арест; 5) взятие под стражу. Применяя меры пресечения, милиция должна была составить об этом постановление, копия которого направлялась судебному следователю и участковому товарищу прокурора.

Также в данной Инструкции регулировался порядок производства осмотра и освидетельствования. Указанные следственные действия проводились в присутствии не менее двух понятых и по возможности днем. При освидетельствовании в случае необходимости приглашались сведущие лица (эксперты). При осмотре описывались следы преступлений, при этом делались соответствующие чертежи. Обязательным было составление протокола (ст. 46).

Достаточно полно в Инструкции чинам милиции был регламентирован порядок производства обыска и выемки в помещении. Основанием для производства обыска и выемки являлось наличие достаточных оснований полагать, что в помещении скрываются подозреваемые либо находятся предметы преступлений или необходимые для выяснения дела вещественные доказательства. К обыску в церквях, молитвенных домах, государственных и общественных учреждениях, в крепостях и казармах приглашались лица, заведующие этими учреждениями. Обыск и выемка проходили в присутствии понятых и владельца помещения. Обнаруженные при обыске предметы преступления и вещественные доказательства изымались, что отражалось в протоколе. При этом обнаруженные предметы должны были тщательно уложены и опечатаны, с указанием, кому они принадлежат, а в некоторых случаях – в какой части помещения найдены (ст. 48).

При производстве дознания чины милиции действовали под надзором прокурора, который имел право давать сотрудникам милиции поручения в отношении производства розыскных мероприятий.

Инструкция чинам милиции достаточно полно регламентировала порядок совершения уголовно-процессуальных действий. Однако некоторые другие следственные действия получили закрепление в иных источниках. Так, порядок проведения уголовной милицией розыскных мероприятий был отражен в Общих положениях об организации уголовной милиции¹⁰, определявших, в частности, технику розыска и порядок наружного осмотра трупа.

Уголовная милиция входила в систему

МВД и имела целью своей деятельности негласное расследование и производство дознаний для предупреждения, устранения, раскрытия и преследования преступных деяний общеуголовного характера. Как отмечалось в п. 2 Общих положений, уголовная милиция осуществляла систематический надзор за преступниками путем негласной агентуры и наружного наблюдения. Для правильной и плодотворной организации розыска чины уголовной милиции в зависимости от ее численного состава были распределены на группы, соответствующие определенным видам преступлений: 1) по убийствам, разбоям, грабёжам и поджогам; 2) кражам и прочим «профессиональным воровским организациям»; 3) мошенничествам, подлогам, обманам, фальшивомонетчествам, контрабандам, продажам женщин в дома терпимости и за границу и т.п. При этом уголовная милиция собирала сведения негласным наблюдением, расспросами, справками, без официальных допросов.

С целью нормативного закрепления порядка производства дактилоскопических и фотографических экспертиз 15 августа 1919 г. была утверждена Инструкция Департамента милиции чинам уголовной милиции «По производству дактилоскопической и фотографической регистрации и розыска в пределах регистрационного материала»¹¹. Данной инструкцией должны были руководствоваться не только начальники уголовной милиции, но и начальники общей милиции городов и уездов, начальники железнодорожной милиции и чины государственной охраны при несении ими службы общей милиции.

В уголовной милиции производство регистрационных работ и розыска в пределах розыскного материала возлагалось на заведующего регистрацией преступников и на фотографа, являющегося его помощником в деле регистрации преступников (п. 2). В общей и железнодорожной милиции регистрационные обязанности возлагались на надзирателей 1-го и 2-го разрядов, а в отделениях государственной охраны – на старших и младших агентов (п. 3).

Сотрудники милиции для производства регистрационных работ пользовались описательным, фотографическим и дактилоскопическими методами исследования задержанных преступников и подозреваемых. Техника производства регистрации заключалась в фотографировании и дактилоскопировании регистрируемых субъектов с составлением реги-

страционных карточек, которые подразделялись на портретно-описательные, дактилоскопические, антецедентные (приложение 1). Первые две формы составлялись на всех подвергающихся регистрации, а третья – только на рецидивистов, профессиональных преступников, лиц, совершивших квалифицированные преступления, и лиц, преступления которых, как отмечалось в п. 7 Инструкции, отличались сенсационностью.

С целью единообразия и удобства пользования регистрационным материалом в мае 1919 года был разработан Проект классификации дактилограмм¹², в котором говорилось о применении системы регистрации, имеющей в своей основе некоторые принципы гамбургской, итальянской системы дактилоскопической регистрации. Согласно этой системе все дактилограммы делились на 10 групп, которые характеризовались либо формой узора (дуговой, шатровой, волновидной, клубковой и вихревой), либо взаимоотношением центра узора и дельтой, основанной на градации счета папилляров, определяющих их взаимное на каждый конкретный случай доминирующее положение.

Для сбора и обобщения информации о регистрации уголовных преступников, их розыске, статистике преступлений и идентификации следов преступлений создавалось регистрационно-статистическое и розыскное отделение при Департаменте милиции¹³.

Необходимо отметить, что нормативные акты, издаваемые Временным Сибирским правительством, предусматривали создание лабораторий для проведения экспертиз и иное материально-техническое оснащение правоохранительных органов, что подтверждается архивными документами. Однако на практике реализовывать данные нормы не представлялось возможным.

В юридической и исторической литературе было высказано несколько точек зрения по поводу вопроса о том, какое законодательство было взято за основу при разработке нормативных актов Временного Сибирского правительства. М. М. Степанов полагает, что в качестве основы организации и правового регулирования органов внутренних дел белых правительств использовались организационно-правовые начала органов внутренних дел дореволюционной России, при этом в государственных образованиях «демократической контрреволюции» использовалось законодательство Временного правительства¹⁴.

Заслуживает внимание точка зрения И. Ф. Фирсова. По его мнению, Временное Сибирское правительство не предложило никаких принципиально новых подходов к построению органов милиции и лишь воспользовалось идеями, провозглашенными в марте 1917 года Временным правительством, в частности, подчинило милицию губернским и уездным комиссарам. При этом от принципов, заложенных в организацию народной милиции после 7 апреля 1917 г. (децентрализация, выборность, подчиненность органам местного самоуправления), Временное Сибирское правительство полностью отказалось, осознавая, видимо, ошибочность такого подхода¹⁵.

На наш взгляд, согласиться с таким мнением не представляется возможным, так как при разработке Временного положения о сибирской милиции учитывался дореволюционный опыт построения органов внутренних дел. Вполне обоснованной представляется точка зрения А. Я. Малыгина, А. Н. Никитина, которые полагали, что разработчики Положения о Сибирской милиции использовали не только Временное положение от 17 апреля 1917 г., но и Устав уголовного судопроизводства, опыт царской полиции и милиции Временного правительства¹⁶.

Таким образом, в основу правового регулирования деятельности милиции Урала и Сибири в период гражданской войны были заложены основы законодательства как дореволюционной России, так и Временного правительства.

Проблема борьбы с преступностью, способность государства обеспечить право граждан на безопасность превратились в политические факторы, влияющие на авторитет власти в стране. В связи с этим Временное Сибирское правительство издавало нормативные правовые акты, регламентировавшие деятельность правоохранительных органов. Однако многие нормативные положения в условиях гражданской войны не были реализованы. Это было связано с тяжелыми условиями гражданской войны, военным временем, недостаточным финансированием.

¹ Константинов С. И. Вооруженные формирования противобольшевистских правительств Поволжья, Урала и Сибири в годы гражданской войны. Екатеринбург, 1997. С. 3.

² Лившиц С. Г. Временное Сибирское правительство (июль–ноябрь 1918 г.) // Вопросы истории. 1979. № 12. С. 98.

³ ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 1. Д. 1. Л. 2; Антибольшевистское правительство (из истории белого движения): сборник документов / сост.: С. П. Васильченко, О. А. Васьковский, Е. П. Сичинский, Т. И. Славко. Тверь, 1999.

⁴ Лапандин В. А. Комитет членов Учредительного Собрания. Самара, 2003. С. 75.

⁵ Казанцев А. Д. Уфимская Директория 1918 года. Уфа, 2003.

⁶ Журавлев В. В. Государственная символика «белой» Сибири // История «белой» Сибири. Кемерово, 1995. С. 13.

⁷ Собрание узаконений и распоряжений Временного Сибирского правительства. 1918. 2 августа. № 4. Отдел первый. Ст. 35.

⁸ ГАРФ. Ф. 1700. Оп. 5. Д. 78. Л. 2–8.

⁹ Сибирская милиция (1918-1919 гг.): сборник нормативно-правовых документов. Кемерово, 1997. С. 49–58.

¹⁰ ГАРФ Ф. 147. Оп. 14. Д. 1. Л. 23–32 об.

¹¹ ГАРФ Ф. 147. Оп. 12. Д. 4. Л. 25–57.

¹² ГАРФ Ф. 147. Оп. 12. Д. 4. Л. 7–8 об.

¹³ ГАРФ Ф. 147. Оп. 12. Д. 4. Л. 1–6 об.

¹⁴ Степанов М. М. Органы внутренних дел белых правительств периода гражданской войны в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 84.

¹⁵ Фирсов И. Ф. О структуре и функциях тюменской милиции в период Сибирского Временного правительства // Словцовские чтения: тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции. Тюмень, 2001. С. 65.

¹⁶ Малыгин А. Я., Никитин А. Н. Милиция белых правительств // Юрист. 1997. № 9. С. 49.

Статья поступила в редакцию 25 апреля 2013 г.