

В.Ж. Дорохов, М.Н. Зинятова

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ШТАТНОГО
РЕФОРМИРОВАНИЯ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ
ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В 1922–1926 ГОДАХ
(К 100-ЛЕТИЮ ОБРАЗОВАНИЯ СОВЕТСКОЙ
РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ)**

В 1917 г. Россия, приступившая к построению социалистического общества, привнесла принципы справедливости и равенства и в новую правоохранительную систему, создав самодеятельные отряды милиции. Но реальность заставила внести свои коррективы. За 1918–1920 гг. милиция из общественного формирования превратилась в дисциплинированную государственную структуру. На Дальнем Востоке данный процесс серьезно затянулся и становление рабоче-крестьянской милиции проходило в 1922–1926 гг.

Ключевые слова: народная милиция ДВР, Дальневосточная область – ДВО, Дальневосточный край – ДВК, Дальревком, рабоче-крестьянская милиция административный отдел.

V. Zh. Dorokhov, M. N. Zinatova

**PROBLEMS OF REFORMING ORGANIZATION AND STAFF
OF FAR EAST WORKERS AND PEASANTS MILITIA IN 1922–1926
(DEDICATED TO 100TH ANNIVERSARY
OF THE SOVIET WORKERS AND PEASANTS MILITIA)**

In 1917, Russia, building up a socialist society, introduced the principles of justice and equality to a new law enforcement system, creating amateur militia squads. But the reality made it own adjustments. During 1918–1920 the militia being public formation turned into a strictly disciplined state structure. In the Far East this reforming process was seriously delayed and the formation of workers and peasants militia took place in 1922–1926.

Keywords: people's militia of Far Eastern Republic, Far East Region – FER, FERС, workers and peasants militia, administrative department

Россия, имеющая более чем тысячелетнюю историю, являет собой необъятное поле для исследователя. Однако наибольший интерес всегда вызывали и будут вызывать ключевые, переломные моменты российской истории. Одним из таких этапов предстают перед нами революционные события 1917 г., приведшие к катастрофическим результатам как в социальной, так и экономической сфере. Важной составной частью происходившего стала реформа, а точнее крах правоохранительной системы страны. Попытка Временного правительства в наступившем хаосе выстроить новый правопорядок оказалась неудачной. Большевики относительно легко смогли подготовить и осуществить захват власти.

Первоначально новое временное¹, но уже «рабоче-крестьянское правительство», как и его предшественник, недостаточно серьезно отнеслось к вопросу создания регулярных органов правопорядка, решив переложить эту важную государственную задачу на плечи «сознательных» граждан. Так, 28 октября 1917 г. вышло весьма расплывчатое постановление НКВД «О рабочей милиции», предлагавшее территориальным советам рабочих и солдатских депутатов проявить деятельную инициативу по созданию вооруженных отрядов из числа пролетариата. В одних районах страны рабочую милицию создавали на добровольных началах, в других – на основе милицейской повинности. Вопросы вооружения и снабжения решались на местах индивидуально. Таким же образом определялся и круг задач, которые должно было решать рабочее ополчение (милиция).

Очень скоро практика работы самодеятельных отрядов милиции вынудила советское правительство вернуться в вопросе охраны правопорядка к созданию милиции на штатных основаниях. Официальное решение об этом было принято 13 октября 1918 г., когда НКВД и НКЮ РСФСР утвердили инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции (СРКМ). Именно с этой инструкции началось полноценное строительство государственных органов правопорядка.

На Дальнем Востоке, где в ходе гражданской войны было образовано «независимое» государственное образование – Дальневосточная республика (ДВР)², к созданию рабоче-крестьянской милиции приступили 14 ноября 1922 г., когда народное собрание ДВР постановило: «Просить ВЦИК и Съезд Советов России присоединить Дальний Восток к единой Российской Социалистической Советской Республике, распространив на Дальний Восток действие Советской Конституции и советских законов» [5]. 15 ноября ВЦИК включил Дальний Восток в состав РСФСР как административную единицу – Дальневосточную область (ДВО)³ с центром в г. Чите. 16 ноября Президиум

¹ До созыва Учредительного собрания, намеченного на 28 ноября 1917 г.

² 6 апреля 1920 г. учредительный съезд Прибайкалья, проходивший в г. Верхнеудинске, принял «Декларацию об образовании Дальневосточной республики», п. 2 которой гласил «На территории Дальневосточной республики устанавливается демократическая власть, олицетворяющая волю всего народа, выявляемую через его избранных представителей и гарантирующая всем классам общества демократические свободы, обеспечивающие мирное развитие общественных сил [2. С. 442].

³ ДВО включило в свой состав Забайкальскую, Прибайкальскую, Амурскую, Приамурскую, Приморскую, Камчатскую губернии и Бурят-Монгольскую автономную область.

ВЦИК РСФСР принял постановление о введении на территории ДВО декретов советского правительства, отменив все законы ДВР действовавшие до этого времени. В этот же день МВД ДВР было преобразовано в отдел управления Дальревкома (ДРК)⁴, Управление государственной политической охраны – в Управление государственно-политического управления (УГПУ)⁵ под председательством Л. Н. Бельского, а для руководства милицией 17 ноября было создано Управление рабоче-крестьянской милиции ДВО, начальником которого был назначен Е. В. Лебедев (он же заведующий подотделом Управления милиции).

Несмотря на то, что народная милиция ДВР строилась по образцу РКМ НКВД РСФСР, ее трансформация в советскую проходила достаточно долго. Началось с того, что вся милиция в новообразованных губерниях и уездах вошла в состав отделов управлений исполкомов на правах подотделов. Городская милиция создавалась только в городах с населением более 50 тыс. человек. Водная и горная милиции вошли в состав городских и уездных управлений РКМ в статусе особых участков. В конце 29 ноября 1922 г. при УРКМ ДВО был сформирован отдел уголовного розыска. На местах – губернские ОУР и уголовно-розыскные пункты общей штатной численностью в 208 человек.

Перестройка народной милиции в РКМ началась буквально с первых дней вхождения ДВР в состав РСФСР, однако штатная численность милиции ДВО была объявлена только 26 декабря 1922 г. Согласно штатному расписанию, утвержденному ДРК, с 1 января 1923 г. распределение сотрудников в УРКМ ДВО выглядело следующим образом: управление в Чите – 65 штатных единиц; управления губерний – 346; центральная милицмейская школа комсостава – 80; управления милиции Читинской, Амурской и Уссурийской железной дорог – 48 ед. (по 16 в каждом) и 646 ед. на 17 линейных отделений; управления городов – 166 ед. В Чите и Владивостоке по 31, а в Верхнеудинске, Благовещенске, Хабаровске и Никольск-Уссурийске по 26, управления уездов – 1494 сотрудника на 83 участка. Конная милиция Забайкальской, Прибайкальской и Амурской губерний – 132 ед. при 118 лошадях. При городском управлении Владивостока и Читы конные полуэскадроны по 62 ед. в каждом, в Никольск-Уссурийском – два взвода конной милиции в 22 ед. Всего же численность РКМ ДВО была определена в 4574 штатных единиц [9. С. 29].

Приняв данную численность за основу, ДРК, однако, тут же поставил перед руководством УРКМ ДВО задачу сократить штаты милиции до 3 тыс. человек, объясняя это ограниченностью финансовых средств, а также требованиями Декрета ВЦИК РСФСР от 23 ноября 1922 г. «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции» [11]. Ставилась задача приблизить существующий штат к принятой норме путем чистки личного

⁴ В составе, которого было сформировано три подотдела (организационно-административный, коммунального хозяйства, управления милиции) и секретариат. Подотдел милиции делился на: административный, инструкторский, хозяйственно-учетный, уголовного розыска.

⁵ С образованием СССР в декабре 1922 г. УГПУ ДВО получило новое наименование – Полномочное представительство ОГПУ в ДВО – ПП ОГПУ ДВО.

состава и сокращения штатов городских милиций, а охрану общественного порядка в городах частично компенсировать за счет организации самоохраны граждан. В итоге, если на 01.12.1922 г. УРКМ ДВО насчитывало 3700 человек, то к 01.01.1923 в милиции осталось лишь 3014 [1. С. 51]. И на этом останавливаясь не собирались. В перспективе стоял вопрос об упразднении железнодорожной и водной милиций, которые в РСФСР были ликвидированы согласно Декрету ВЦИК № 683 от 09.12.1921 «Об охране складов, пакгаузов и кладовых, а равно сооружений на железнодорожных и водных путях сообщения» [8]. В ДВО к этому приступили только в конце 1922 г., да и то частями. Так, 28 декабря было отдано распоряжение председателя ДРК о расформировании милиции Читинской железной дороги с передачей ее функций ГПУ, в апреле 1923 г. – Амурской железной дороги и всех подразделений водной милиции, а в мае 1924 г. – Уссурийской железной дороги [1. С. 52].

В мае 1923 г. в связи с образованием Бурят-Монгольской АССР из состава ДВО в новую республику была передана Бурят-Монгольская автономная область, соответственно, снизилась и численность личного состава дальневосточной милиции. Не успел Дальревком 15 июля утвердить новую штатную численность как ее пришлось вновь корректировать после принятия в августе 1923 г. ДРК решения об объединении губернских, уездных и городских управлений милиции в губернско-городские и уездно-городские, что снизило штат милиции еще на 534 человека, а число подразделений милиции с 175 до 129 [9. С. 30].

Пока на Дальнем Востоке старались привести свои милицейские подразделения к общероссийскому образцу, НКВД РСФСР активировал новый этап реформы органов правопорядка, приняв в августе 1923 г. решение об объединении ранее самостоятельных ГУ РКМ, ЦУ УР и административного отдела в единое Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД РСФСР в составе трех отделов (административного, милиции, уголовного розыска) и секретариата.

Хронически не поспевая за нововведениями центра, ДРК добился отсрочки в создании единых административных управлений и отделов на один год. При этом в противовес взятому в НКВД курсу на объединение ДРК ДВО издал приказ № 125 о выделении из РКМ уголовного розыска в самостоятельное управление, а через месяц приказ о формировании в отделе управления ДРК соответствующего подотдела уголовного розыска. При этом уголовному розыску отводилась ведущая роль, что было закреплено в особом циркуляре № 29 от 29 сентября 1923 г.: «...рабоче-крестьянская милиция, являясь помощником... должна точно выполнять предписания (уголовного розыска. – *авт.*), не выходя из строго очерченных рамок своей деятельности, чтобы вместо помощи не оказаться помехой» [12. С. 43–44].

На этом преобразования милиции ДВО не закончились. В сентябре–октябре 1923 г. в ходе очередного изменения административно-территориального деления ДВО были упразднены Приамурская и Прибайкальская губернии. Приамурская губерния вошла в состав Приморской, а Прибайкальская была разделена между Забайкальской губернией (меньшая часть) и Бурят-Монгольской АССР (большая часть). Соответствующие изменения произошли и в структуре и численности РКМ.

Перекраивание административных границ подтолкнуло ДРК к решению давно назревшего вопроса о переносе столицы региона из Читы в Хабаровск. Коммуникационная удаленность административного центра от основных субъектов власти давно уже не устраивала руководство ДВО, но принять решение о переносе центра без согласования с высшим руководством было невозможно. Удобный случай решить этот вопрос возник летом 1923 г., когда на Дальний Восток прибыл председатель ЦИК и ВЦИК СССР М.И. Калинин, который не только благословил местное руководство, но и принял шаги по обеспечению этого решения общественной поддержкой, дав интервью газете «Дальневосточный путь»: «Хабаровск как центр Дальнего Востока я нахожу более удобным и более ярко показывающим состояние Дальнего Востока и отвечающим его интересам. В то же время Хабаровск вполне отвечает пограничному значению дальневосточной окраины СССР» [4].

Все правовые вопросы были решены уже к началу декабря 1923 г.⁶ Первыми переезжали сотрудники Дальбюро ЦК РКП(б) и РКСМ, канцелярии Дальревкома, редакция областной газеты «Дальневосточный путь», архив и партийная школа. Во вторую очередь – штаб армии, ПП ОГПУ по ДВО и милиция. К маю – июню 1924 г. основные структуры управления ДВО разместились в Хабаровске, вернув себе историческое право быть главным административным центром Дальнего Востока. С переездом сменился и руководящий состав. Председателем Дальревкома ДВО был назначен Я. Б. Гамарник, а начальником милиции – Н. С. Тяжелов.

После переезда процесс приведения организационной структуры дальневосточной милиции в соответствие с общероссийской существенно ускорился. Однако при этом Дальревком продолжал экспериментировать. Так, с одной стороны, в марте 1924 г. отдел управления ДРК ввел в действие обязательство (присягу) для поступающих в ряды РКМ, утвержденную УРКМ НКВД РСФСР еще 20.03.1922, а также, выполняя приказ ЦАУ НКВД РСФСР от 20.11.1923, объединил милицию и УР в одно управление [3. С. 51]. С другой – в марте 1924 г. вместо того, чтобы упразднить действовавшую здесь еще со времен республики конно-горную милицию, как не соответствующую штатному расписанию РСФСР, утвердил положение о ней (только осенью 1925 г. ее преобразуют в ведомственную милицию) [9. С. 32].

Продолжая свою линию, в августе 1924 г. Дальбюро ЦК РКП(б) и ДРК издают постановление «О реорганизации органов рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска Дальневосточной области» в инспекцию РКМ и УР ДВО.

Наконец 17 сентября 1924 г. Пленум ДРК принял решение о приведении милиции к общероссийским стандартам – о реорганизации губернских отделов управления в административные отделы губернских исполкомов⁷ (в РСФСР к этому приступили еще в 1923 г.) с общим подотделом, подотделом РКМ⁸ и подотделом УР.

⁶ Решение ДРК и Дальбюро ЦК РКП(б) о переносе административного центра советского Дальнего Востока из Читы в Хабаровск было утверждено ВЦИК и ЦК РКП(б) СССР.

⁷ Как следствие принятия ВЦИК СНК РСФСР 11.08.1924 г. положения «Об административном отделе губернских и областных исполнительных комитетов» [6].

⁸ Подотдел РКМ включал в себя строевую часть, службу милиции и адресный стол.

Согласно новой расстановке теперь всеми губернскими административными отделами должна была управлять из Хабаровска инспекция РКМ и УР ДВО, входящая в административный подотдел ДРК⁹. В январе 1925 г. и без того сложная управленческая схема была вновь скорректирована. Теперь инспекция была поделена на две независимые – инспекция РКМ ДВО и инспекция УР ДВО¹⁰, при этом начальник ИУР ДВО подотчетен начальнику ИРКМ ДВО, так как тот является еще и заведующим административным подотделом ДРК. В губернских административных отделах продолжали функционировать подотделы милиции и уголовного розыска.

После передачи северного Сахалина Японией СССР 15 мая 1925 г.¹¹ территория ДВО существенно увеличилась. Соответственно возросла и численность административного аппарата ДВО. По штатам на Сахалинскую губернию полагалось 55 сотрудников милиции, однако к концу 1925 г. реально имелось лишь 29 человек [7].

Завершение длительного этапа организационно-штатной трансформации органов милиции Дальнего Востока оказалось увязано с реорганизацией административно-территориального деления страны из губерний и уездов в края, области, округа и районы. Начали с самых удаленных территорий. Так, согласно постановлению Президиума ВЦИК от 4 января 1926 г. Дальневосточная область преобразовывалась в Дальневосточный край (ДВК).

ДВК с центром в г. Хабаровске вместо ранее существовавших 4 губерний¹² включил в себя 9 округов: Владивостокский (центр – г. Владивосток), Хабаровский (Хабаровск), Николаевский (Николаевск-на-Амуре), Амурский (Благовещенск), Зейский (Рухлово), Читинский (Чита), Сретенский (Сретинск), Камчатский (Петропавловск-Камчатский), Сахалинский (Александров).

Произошли изменения и в системе управления. В марте 1926 г. Дальревком (ДРК) трансформировался в Дальневосточный краевой совет депутатов – Далькрайисполком, а отдел управления ДРК – в краевой административный отдел (руководивший милицией, уголовным розыском, ЗАГС, инспекцией мест заключения). В подчинении отдела находилось 9 окружных и 75 районных адмотделов с общей численностью 1639 человек [1. С. 80].

Благодаря состоявшейся административно-территориальной реформе, ДВК не просто завершил унификацию организационно-структурного

⁹ В уездных исполкомах адмотделов не создавали, вся работа сосредоточивалась в уездно-городских УРКМ и ОУР.

¹⁰ ИУР ДВО подчинялись: 3 подотдела УР Забайкальского, Амурского и Приморского губернских административных отделов; 7 уездных отделений УР в Хабаровске, Никольск-Уссурийске, Николаевске-на-Амуре, Спасске, Свободном, Нерчинске, Сретенске; 3 уголовно-розыскных стола в Зее, Бочкареве и Латинском Амурской губернии. Весь аппарат угро состоял из 187 человек и обслуживал территорию в 1 671 234 кв. км.

¹¹ С 1920 г. северный Сахалин находился под японской оккупацией. В начале 1925 г. в Пекине была подписана Конвенция об основных принципах взаимоотношений СССР и Японии, согласно которой территория переходила в юрисдикцию СССР, при условии, что на 40–50 лет 50 % нефтяных и угольных месторождений оставались за японскими компаниями.

¹² Амурской, Забайкальской, Камчатской и Приморской (включая северный Сахалин).

построения органов правопорядка, но неожиданно для себя превратился из вечно догоняющего региона в ведущий. И такое положение дел сохранилось до 1928 г., когда административно-территориальные и структурные изменения не были осуществлены в остальных регионах СССР.

В завершение следует отметить, что достаточно долгий процесс унификации структурного построения рабоче-крестьянской милиции Дальнего Востока с общероссийскими образцами, протекавший с 1922 по 1926 г., во многом объяснялся сложностями, связанными с приведением местной законодательной базы (действовавшей со времен ДВР) в соответствие с законами РСФСР, вопросами экономического характера, а также социально-политическими проблемами, возникшими на Дальнем Востоке вследствие советизации громадного региона. Только по данным за январь–сентябрь 1924 г. в ДВО насчитывалось 40 банд уголовного характера и 32 политического [10. С. 218]. На все это наслаивались и сепаратистские тенденции. В июне 1924 г. в Нелькане состоялся съезд аяно-нельканских, охотских, аркинских и маймаканских тунгусов, который принял решение отделиться от РСФСР в самостоятельное государство. Было даже создано временное тунгусское национальное правительство, начато государственное строительство и даже сформированы правительственные повстанческие отряды. Предпринятая руководством ДВО попытка решить вопрос политическими мерами успеха не имела, поэтому в июне 1925 г. на север края была направлена охото-аянская экспедиция в составе отрядов Красной армии, подразделений ПП ОГПУ и милиции. Однако обстановку в Охотском уезде удалось стабилизировать лишь к августу 1925 г. в результате переговоров с представителями тунгусских родов и объявления амнистии участникам восстания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Берляков А.А., Шеронов В.С. Становление и развитие советской милиции на Дальнем Востоке (1917–1926 гг.). Хабаровск: ХВШ МВД СССР, 1985. 96 с.
2. Борьба за власть Советов в Приморье (1917–1922 гг.): сб. документов. Владивосток: Примиздат, 1955. 831 с.
3. Воробьев Р.А. Советская милиция Приамурья (1917–1925 гг.): учебное пособие. Хабаровск: ХВШ МВД СССР, 1989. 90 с.
4. Дальневосточный путь. 1923. 19 авг.
5. Известия. 1922. № 263. 21 нояб.
6. Библиотека нормативно-правовых актов СССР. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2123.htm (дата обращения 23.06.2017).
7. УМВД России по Сахалинской области. URL: gumvd/history/istori (дата обращения 23.06.2017).
8. Исторические материалы. URL: <http://istmat.info/node/47019> (дата обращения 23.06.2017).
9. Худяков П.П., Швец А.В. Становление и развитие организационно-правовых основ и структуры аппарата милиции Приамурья (1917–1982 гг.): учебное пособие. Благовещенск: Изд-во Благовещ. филиала Дальневосточ. ин-та МВД России, 2008. 208 с.
10. Худяков П.П. Дальневосточная милиция в борьбе с уголовной преступностью в 1920-е годы. Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2002. 240 с.
11. СУ РСФСР. 1922. № 78. С. 982.
12. Шабельникова Н.А. Милиция Дальнего Востока России (1922–1930 гг.): исторический опыт организации и деятельности: дис. ... д-ра ист. наук. Владивосток, 2002. 475 с.