

Д. А. Сафонов

ЗАМЕНА ПОЛИЦИИ МИЛИЦИЕЙ В РОССИИ 1917 ГОДА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Тема реорганизации системы по охране правопорядка в настоящее время приобрела безусловную актуальность. Соответственно заслуживает внимания и исходный момент заявленной проблемы: замены полиции Российской империи на милицию Российской республики. В существующей литературе, особенно в многочисленных публикациях по истории МВД СССР, этот переход освещался достаточно упрощенно: первая была распущена, а вторая почти сразу же создана; причем милиция именно советская. Между тем, следует обратить внимание на два важных момента. Первый: между полицией империи и советской милицией был определенный временной период, который условно можно назвать временем экспериментов – создания милиции Временного правительства и первых «советских» милиционных структур на местах (например, в Оренбурге – Военно-Народной охраны). Второй: эксперименты эти были, по сути, местными, локальными. Отсюда, чтобы лучше понять происходившее, стоит детальнее рассмотреть процесс на региональном уровне. В данном случае обратимся к Оренбургской губернии.

Поспешность, с какой деятели Временного правительства ликвидировали в целом жизнеспособную систему охраны, говорит, во-первых, об их непрофессионализме, как законодателей, а во-вторых, о том, что решение это было продиктовано прежде всего политическими соображениями. «Праведный гнев» народа был умело направлен на правоохранительные органы. Некоторые структуры (как, например, ГЖУ) были практически уничтожены. На словах анонсировалась быстрая и безболезненная замена на местах органов старой власти органами новой. На деле получились два параллельных процесса – крушение старого и постепенное, растянутое во времени, введение нового. При этом крушение произошло достаточно быстро. Центр в своем поспешном переустройстве смог задать только самые общие позиции, переложив инициативу (и ответственность) на местные власти.

Уже № 2 «Вестника Временного правительства» призвал создать «народную милицию с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»¹. Полиция теперь «переформировывалась» в милицию, причем осуществление этого поручалось комитетам общественной безопасности. 5 марта оренбургский губернатор объявил, что «вменяет в неперемнную обязанность всем чинам полиции исполнять распоряжения названных комитетов»². С 7 марта из уездов стали поступать донесения о разоружении полицейских³. Охрана важных объектов передавалась военным патрулям. Поначалу все свелось к замене названий, многие чины полиции сохранили свои должности – некоторые добровольно подали в отставку, некоторых – как правило, руководителей – заставили уйти. И только после того, как полиция была ликвидирована, новые власти задумались о том, как создавать милицию. Проще все поступили в Орске: уездная полиция была разоружена и переименована в милицию, при этом по понятным причинам она даже осталась в старой форме, с добавлением нарукавной нашивки с надписью «народная милиция»⁴.

Министерство внутренних дел в этот период говорило о т. н. «временной милиции». Что она из себя должна была представлять, понять трудно – четких указаний не было; фактически все свелось к изгнанию со службы негодных, сокращению штатов и разоружению. Инструкций не было никаких, кроме самых общих заявлений о намерениях, – так, в телеграмме из МВД, подписанной князем Урусовым, содержался призыв «организовать временную милицию, не стесняясь законами, относившимися к бывшей полиции».

Там же «нежелательным» было признано принятие на службу бывших полицейских, по возрасту «подлежащих призыву»⁵. В местной документации также не было никаких уточнений; единственное, что удалось найти в сохранившемся делопроизводстве, это указание в одном из распоряжений губернского комиссара, что милиция создается и на казачьей территории, что было абсолютно новым моментом.

Уже с десятых чисел марта с мест посыпались недоуменные телеграммы с требованиями уточнений: как будет происходить «переформирование»; назначаемой или выборной должна стать милиция; смогут ли стать милиционерами бывшие полицейские. Думается, что схожие запросы поступали и из иных губерний. Центр быстро самоустранился, вообще запретив обращаться с запросами в Министерство, одновременно рекомендуя губернским комиссарам принимать решения самостоятельно. Только 17 марта комиссар Холодковский дал по губернии разъяснение: классных чинов

освободить от должностей, содержание выплатить на день освобождения⁶. 20 марта была разослана циркулярная телеграмма, указывающая, что «прием на службу в милицию достойных из числа их [т. е. полиции] всецело зависит от комиссаров»⁷. Судя по всему, преобладали настроения, что брать не стоило; симптоматично в отчете губкомиссара, опубликованном 21 апреля в местной прессе, отмечалось, что поначалу на службу в милицию взяли кое-где полицейских, но теперь ситуация «исправляется»⁸.

Наконец центр высказался – 17 апреля Временное правительство учредило постоянную милицию. В постановлении «Об учреждении милиции» подробно определялся состав уездной и городской милиции, порядок определения и увольнения чинов, предметы ведения и степень власти милиции. Однако многие важные вопросы остались неосвещенными. Едва ли не основным в данном постановлении был безусловный запрет на службу бывших чинов полиции. Уже через несколько дней губернский комиссар поспешил отрапортовать, что в крае «только в отдаленных местах бездорожных уездов сохранились отдельные чины полиции»⁸. Несколько позже он утверждал, что «все представители старой власти были заменены»⁹. Естественным следствием этого, сугубо популистского, политического решения был жесточайший кадровый голод. Начальник Оренбургской уездной милиции сообщал 30 июня, что заменил только трех участковых начальников, 10 мест вакантны. Оренбургский губкомиссар признавал в конце августа, что уже полгода ряд должностей в милиции не замещены по причине «полного отсутствие контингента лиц, обладающих хотя бы небольшим служебным опытом и общим развитием»¹⁰. Принципы отбора служащих для милиции вырабатывались, что называется, «на ходу», и профессионализм не учитывался при этом в принципе. На первое место ставилась политическая «чистота», непричастность к прежней полиции.

Достаточно неожиданным, но вполне прогнозируемым, стал приток в полицию лиц с криминальным прошлым – «жертвы царской полиции», не в пример многим, обладали даже некоторыми профессиональными познаниями. Особо отличился Орский уезд – как сообщал уездный начальник милиции Казаненко: «Состав милиционеров был невозможный, некоторые из них были преступники и состоящие под следствием за преступления, караемые каторжными работами. Те же милиционеры самовольно устраивали митинги, при появлении на таком начальника требовали от него документы, кто он такой <...> в каком чине, указывали не правильное увольнение милиционеров преступников, заявляли

о непризнании его и комиссара начальниками, указывали, что их распоряжения исполняться не будут. При обысках милиционеры предупреждали лиц, у коих предполагались обыски, что способствовало сокрытию преступлений, как-то изготовление кислушки, самогона, фальшивых кредитных билетов»¹¹. Милиционерами были совершены покушение на начальника милиции Орска и два – на комиссара. В итоге с 1 сентября Орская милиция была расформирована, а милиционную Замена полиции милицией в России 1917 года... 23 службу стала нести особая рота, приданная в распоряжение уездного комиссара.

Достаточно часто местная милиция формировалась теперь по тому же принципу, что и иные властные структуры – милиционеры избирались из общества наряду с членами советов, управ и т. п. (в Верхнеуральском уезде был избран даже начальник милиции)¹². Разумеется, структура, назначавшая милиционеров, в дальнейшем осуществляла надзор за их деятельностью, как политический, так и финансовый. Оренбургская городская управа утвердила в должности начальника уголовного бюро и весь его штат, начальника городской милиции и его помощника. Начальника милиции Челябинского уезда избрало Земское собрание. Начальника милиции Челябинска – коалиционный Комитет общественной безопасности. Чаще всего начальники милиции назначались земскими управами и ими же смещались. Прочий штат назначался, чаще всего, ими же по представлению начальника милиции. Были и варианты – в Челябинском уезде требовалось еще согласие съезда участковых начальников милиции. В Челябинске – начальников участков назначал начальник городской милиции по соглашению с Городском головой, всех прочих – самостоятельно.

Желающих поступить в милицию было мало, потому комиссары многих губерний обращались в центр с ходатайством командировать офицеров для службы. Сходные ходатайства военному министру направлял и оренбургский губернский комиссар. Военный министр своим приказом за № 51 разрешил направить в милицию лучших офицеров, «преимущественно» из «бывших в боях». Показателен последовавший запрос Оренбургского губкомиссара: следует ли обязательно направлять раненных, или же достаточно, чтобы кандидат побывал на фронте¹³. Относительно солдат приказ военного министра допускал направление в милицию георгиевских кавалеров и раненных¹⁴. В итоге на местах приходилось обходиться солдатами из числа отпускных или находившихся на лечении, причем многих из них в новой службе привлекала возможность более не возвращаться на фронт¹⁵. Только в Челябинском уезде

почти половина старших и младших милиционеров были военнообязанными, пользующихся отсрочками или отпусками.

Губкомиссара кадровые вопросы интересовали только в одном аспекте – показательна его телефонограмма от 14 сентября: «...срочно проверить и сообщить все ли служившие полиции уволены и не служит ли кто в милиции точка если есть срочно представить увольнению»¹⁶. Этот же приказ повторялся не раз – последний в октябре. Орский уездный комиссар сообщал губернскому 25 октября 1917 г. о принятии «к исполнению вашу последнюю телеграмму к очистке милиции от негодного малоподходящего элемента и пополнения наидостойнейшими людьми из раненных солдат»¹⁷. Острая нехватка людей в милиции, не то чтобы специалистов, а просто образованных, была, судя по всему, явлением общероссийским¹⁸.

Если проанализировать данные по кадровому составу губернской милиции на сентябрь месяц, то вырисовывается следующая картина. В Оренбурге в аппарате встречаются бывшие учителя, механик, металлист, чиновники, но более всего тех, у кого прежняя профессия указана как «письмоводство» (более двух десятков чел.) Сходной, но еще более печальной, была ситуация на местах¹⁹.

«Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и общественной безопасности» граждан занималось чем угодно, но не «обеспечением безопасности». Рассылаемые циркуляры по сути носили лишь рекомендательный характер. В основном Управление занималось разработкой штатов, что было малоэффективно, учитывая существующее право местных властей доплачивать оклады по своему усмотрению. Неудивительно, что в такой ситуации на местах действовали самостоятельно. В течение марта исполнительная комиссия Оренбургского губернского комитета общественной безопасности разработала свой проект положения о милиции. И хотя «Временное положение о милиции» Временного правительства было опубликовано в местной прессе²⁰, оно было принято только к ознакомлению.

Определенным итогом оформления аппарата власти Временного правительства на местах можно полагать появление 19 сентября положения о комиссарах, окончательно заменявших губернаторов, получая при этом их полномочия²¹. Однако если губернаторам удавалось держать ситуацию под контролем, то комиссары были практически обречены на поражение. Полный развал полиции и отсутствие сил, могущих поддерживать правопорядок, на протяжении ряда

месяцев, не могли пройти бесследно. Милиция фактически перестала быть силовой структурой. Центр демагогически рекомендовал комиссарам при необходимости использовать разъяснения о «недопустимости самоуправства», а также «прекращать проявления всякого насилия и грабежа» «всей силой закона»²². В свою очередь комиссары перекладывали всю ответственность на милицию. Вот только сил на «энергичное вмешательство» у милиции не было. Безоружные, не имеющие прав на решительные действия, милиционеры фактически становились ненужными – поскольку функций своих они исполнять не могли. Достаточно показательным является обращение, распространенное в Верхнеуральске 10 октября. Оно было подписано уездным комитетом, окружным атаманом, городским головой, городской Думой, Советом Рабочих, Солдатских и Казачьих депутатов, Окружной и уездной продовольственной управой, Городской продовольственной управой, Уездной земской управой – по сути всеми существовавшими тогда в городе и уезде властными структурами. В документе объявлялось, что: «1. Никакие собрания толпами на улице не допускаются; 2. Толпа по требованию чинов милиции должна немедленно разойтись; 3. В случае неисполнения требования милиции, зачинщики будут арестованы, а толпа разгоняться вооруженной силой военными властями»²³.

Военные становятся важной, практически неотъемлемой, частью охраны порядка. «Подкрепление» милиции вооруженной силой армии становится едва ли не обязательным. Так, в Челябинске активно использовались прикомандированные солдаты – 100 человек из местных полков 109 и 163 для усиления охраны города, ночных обходов патрулей. Приказом по Оренбургской городской милиции на улицы командировались разезды казаков²⁴. Однако всего этого оказывалось недостаточно. Слабость новой власти и все более усиливающаяся у части населения убежденность, что теперь дозволено все, привели к резкому росту преступности. Источники сообщали, что не было деревни, где бы не варили самогон. Стали совершаться преступления, о каковых в крае не слыхали десятилетиями, – типа покушения на ограбление почты в д. Екатериновка или ограбления кредитного товарищества в с. Зирган. Резко возросло число нападений и грабежей с применением огнестрельного оружия.

Массы были убеждены, что ранее существовавших государственных структур больше нет, а новых – все еще нет. Уже осенью 1917 Орский уездный комиссар сообщал, что «в уезде развился среди массы населения повальный взгляд»:

«Законная власть – это мы, сами граждане. Что хотим, то и имеем право делать... право и закон – мы сами»²⁵.

Приходится констатировать, что в Оренбургской губернии за небольшой промежуток времени – порядка полугода – произошло почти полное разрушение функционировавшей системы поддержания правопорядка, что, в свою очередь, неизбежно отразилось на функционировании иных/прочих управленческих структур регионального уровня. И причины этого не только (и не столько) в ошибках или просчетах оренбургских властей, но в ситуации в целом. Мы имеем достаточно оснований для определенных обобщающих суждений: ситуация в Оренбуржье, безусловно, со своими особенностями, тем не менее имела схожие с прочими регионами черты: растерянность местных властных структур, невысокий интеллектуальный уровень новых руководителей, острый кадровый голод, финансовые трудности. Управленческие структуры оказались бессильными, а, значит, неспособными удержать власть; а передача функций охраны порядка военным (а затем – просто вооруженным людям) усилило восприятие таковых как единственной реальной силы. На наш взгляд, последнее в немалой степени повлияло на последующее обострение противостояния в начавшейся Гражданской войне.

Примечания

1 Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 184. Оп. 1. Д. 47. Л. 118.

2 ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

3 Там же. Л. 11, 23.

4 Там же. Д. 2. Л. 34.

5 Там же. Д. 47. Л. 4.

6 Там же. Д. 2. Л. 71.

7 Там же. Л. 77.

8 Известия Оренбургского губернского комитета общественной безопасности. № 5. 21.4.1917.

9 Юж. Урал. № 49. 10.11.1917.

10 ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 47. Л. 298.

11 Там же. Д. 2. Л. 166 об.

12 Исключительно выборными были старшие Замена полиции милицией в России 1917 года... 25 и младшие милиционеры Челябинского уезда. [ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 2. Л. 165.]

13 ГАОО. Ф. 2418. Оп. 1. Д. 29. Л. 38.

14 ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 47. Л. 449.

15 Типичный пример: из Исаева-Дедово 14 марта был послан запрос относительно крестьянина Я. Болдырева, раненого солдата. Срок его явки истек еще 4 марта, но местные власти просили освободить от ответственности, как ставшего милиционером. [ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 2. Л. 51.]

16 ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 47. Л. 335.

17 Там же. Д. 5. Л. 74.

18 Начальник милиции Челябинска А. И. Гребенев, прапорщик 695 пешей Оренбургской дружины, был единственным из милиционеров губернии, кто имел высшее юридическое образование (Казанский университет).

19 В Оренбургском уезде среди служащих милиции мы встречаем фармацевта-бухгалтера, бывшего зав. библиотекой, помощника делопроизводителя губернского правления; большинство при этом также канцелярские служители и письмоводители. В Челябинском уезде участковые начальники: бухгалтер, три семинариста, страховой агент, учитель, студент-филолог 2 курса, студент-юрист 4 курса.

20 Известия... № 7. 28.4.1917; № 8. 29.4.1917.

21 Герасименко, Г. А. Народ и власть (1917 г.). М. : Воскресенье, 1995. С. 243.

22 Революционное движение в России в апреле 1917 г. М, 1959. С. 310.

23 ГАОО. Ф. 184. Оп. 1. Д. 5. Л. 67.

24 Там же. Л. 77.

25 Оренбург. казачий вестн. 6.9.1917. Схожие заявления в Челябинском уезде см.: Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 1943. Оп. 3. Д. 44.