

МВД России
Санкт-Петербургский университет

Т. Г. Лясович

**ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РОССИИ
В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТряСЕНИЙ
(МАРТ-ОКТЯБРЬ 1917 Г.)**

Монография

Санкт-Петербург
2025

УДК 351.741
ББК 67
Л97

Лясович, Т. Г.

Л97 Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в России в условиях социальных потрясений (март-октябрь 1917 г.): монография / Т. Г. Лясович. — Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2025. — 160 с.

ISBN 978-5-00277-040-3
EDN: TRQJEM

Монография посвящена исследованию особенностей охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России в условиях социальных потрясений 1917 года и формирования переходной государственно-правовой системы (март-октябрь 1917 года). Процесс становления народной милиции Временного правительства как субъекта охраны правопорядка рассматривается сквозь призму кардинальных изменений в государственно-правовой сфере и трансформации представлений о законности, роли правоохранительных органов в механизме государства и в обществе. В монографии характеризуются нормативные и организационные основания создания органов милиции, исследуются особенности ее деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в марте-октябре 1917 года.

Монография адресована курсантам, слушателям, магистрантам и адъюнктам Санкт-Петербургского университета МВД России и его филиалов, изучающим теоретико-исторические правовые и исторические дисциплины, а также всем, кто интересуется историей государства и права России периода революционных преобразований 1917 года.

**УДК 351.741
ББК 67**

Рецензенты:

Дорохов В. Ж., доктор исторических наук, доцент, Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации
(Дальневосточный юридический институт
МВД России имени И. Ф. Шилова);

Тумин А. Ю., кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя)

ISBN 978-5-00277-040-3

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2025

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
Раздел 1. Государственно-правовая система России в условиях революционных преобразований Февраля 1917 года	16
1.1. Февраль 1917 года: формирование в России переходной государственно-правовой системы	16
1.2. Правоохранительная система Российского государства в условиях переходной государственно-правовой системы	48
1.3. Трансформация представлений о законности в условиях государственно-правовой системы переходного типа	61
Раздел 2. Народная милиция Временного правительства — субъект охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России в марте-октябре 1917 года	66
2.1. Нормативные основания создания народной милиции Временного правительства	66
2.2. Организационные основания реализации народной милицией задач в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью	90
2.3. Особенности деятельности милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в марте-октябре 1917 года	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	131
ЛИТЕРАТУРА	135
ПРИЛОЖЕНИЯ	151

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях круг детерминант, оказывающих влияние на эффективность реализации правоохранительной функции государства, значительно расширился¹. И наметившаяся тенденция к его расширению со временем только будет усиливаться. Необходимость противостояния внешним и внутренним угрозам национальной безопасности Российской Федерации обуславливает усиление роли правоохранительной системы государства и ее элементов, что актуализирует исследование исторического опыта функционирования системы на различных этапах отечественного государства и права.

1917 год в российской истории особенно интересен для исследования по многим причинам. Во-первых, в этот сравнительно короткий по историческим меркам период Российское государство претерпело ряд серьезных трансформаций, пройдя путь от монархии к республике. При этом переход к республиканской форме правления в России в 1917 году носил специфический «долгоиграющий» характер. Если сам процесс фактического внедрения республиканской идеи и республиканских институтов в практику после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года носил поступательный характер, то процесс правовой регламентации и провозглашения республиканской формы правления затянулся на долгие месяцы и был завершён лишь в начале сентября 1917 года в условиях глубокого политического кризиса, который в итоге свел на нет все усилия правительства по превращению бывшей монархии в буржуазно-демократическую республику.

Переходное состояние отечественной государственно-правовой системы в 1917 году являлось и является предметом широкого круга теоретико-исторических и исторических исследований² и позволяет

¹ Нижник Н. С. Государственно-правовой институт наружного наблюдения в Российской империи — предмет исследования современных ученых // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 4 (96). С. 201.

² Государственно-правовые системы современности. Под ред. Р. А. Ромашова, Санкт-Петербург: Алетея, 2023; Лясович Т. Г. Переходные

охарактеризовать процесс государственно-правового развития России как совокупность последовательно сменяющих друга государственно-правовых систем: традиционных (постоянных, стабильных, существовавших во времени и пространстве на протяжении длительного временного периода) и переходных (непостоянных, нестабильных, склонных к стихийным трансформациям).

Во-вторых, в условиях переходной государственно-правовой системы, которая сложилась в России после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, немаловажное место обрели вопросы обеспечения законности, правопорядка и противодействия преступности, решение которых напрямую связывалось с удержанием власти и сохранением политической стабильности. Однако реформы Временного правительства в правоохранительной сфере (упразднение царской полиции и жандармерии, создание народной милиции, подчиненной органам местного самоуправления) не привели к желаемому результату. Вопросы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью не получили разрешения, а сформированная правоохранительная система Российской республики оказалась de-facto нежизнеспособной.

В-третьих, вопросы о том, что представляет собой переходная государственно-правовая система, и как проявляет себя состояние переходности в правоохранительной сфере, относятся в настоящее время к категории дискуссионных, что дает богатую пищу для размышлений и расширяет границы будущих научных исследований. Проблема

государственно-правовые системы: на примере опыта Российской буржуазной республики (февраль-октябрь 1917) // Государственная служба и кадры. 2023. № 4. С. 40–47; Нижник Н. С., Лясович Т. Г. Российская государственность в 1917 году. СПб., Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2023; Никулин В. В. Право в эпоху революций: закономерности эволюции и развития. К 100-летию российской революции // LEX RUSSICA (Русский закон). 2019. № 1 (146). С. 144–158; Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — Москва: Юрлитинформ, 2016; Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы переходного типа (на примере трансформации Российской империи в федеративную советскую социалистическую республику) // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 4 (78). С. 64–81.

определения границ переходности государственно-правовых систем, условий и обстоятельств обретения ими соответствующих характеристик, выявление отличительных признаков являются недостаточно исследованными в отечественной юридической науке.

В связи с этим представляется возможным разработать впоследствии научную концепцию переходной государственно-правовой системы и на основе анализа отечественного исторического опыта государственно-правовой деятельности осуществить построение модели переходного государства в рамках определенного исторического этапа (в частности, марта-октября 1917 года).

В-четвертых, наличие множества проблем развития Российского государства на современном этапе¹, не позволяют оценить современную российскую государственность как стабильную². Переходные состояния, свойственные отечественной государственно-правовой сфере еще в начале XX в., сохраняются и до настоящего времени, что делает обоснованным обращение к историческому опыту становления российской государственности и ее элементов в переходных условиях — в условиях войн, социальных потрясений и кризисов начала XX в. В этом контексте исследование особенностей обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью в России в марте-октябре 1917 г. позволяет провести исторические параллели и сделать выводы о возможных сценариях развития отечественной правоохранительной системы в условиях переходной государственно-правовой системы.

Вместе с тем, опыт государственно-правовых преобразований, в том числе и правоохранительной сфере, может оказаться ценным как с точки зрения теории, так и практики, в силу того, что «ничто не дает лучшую пищу для размышлений..., чем уроки прошлого»³. Этот тезис звучит актуально сейчас, «в эпоху исторического разлома и исторических

¹ Пономарева Е. Г. Внутренние и внешние факторы развития российской государственности // Российская государственность: исторические традиции и вызовы XXI века: Материалы Всероссийской научно-общественной конференции. 19 сентября 2012 г., Великий Новгород. Москва: Научный эксперт, 2013. С. 132–147.

² Левченков А. И., Груздев В. В. Правовое регулирование общественных отношений в нестабильных социумах. Москва: Проспект, 2022.

³ Нижник Н.С., Лясович Т. Г. Указ. соч.

катастроф», по Н. Бердяеву¹, когда вновь на государственном уровне встали вопрос о смысле истории, ценности исторической правды, необходимости формирования национальной идеи и отстаивании национальных интересов России перед лицом мирового сообщества.

Со дня совершения в России двух революций, которые стали катализаторами важных трансформаций российской государственно-правовой материи, прошло уже больше века, но последствия трансформаций того времени ощутимы и сегодня. Любая революция несет в себе огромную деструктивную силу для общества и государства, ведет к уничтожению материальной и гуманитарно-культурной сферы жизнедеятельности человека, моральному разложению личности, деградации государства². Она является показателем перехода общества и государства из одной фазы своего развития в другую фазу, и зачастую этот переход носит затяжной характер. Так возникает переходное состояние государственно-правовой системы, которое неминуемо обретает и государственность.

Период между двумя российскими революциями — Февральской и Октябрьской 1917 года носит именно такой характер, это — время кардинальных изменений всех сфер государственной и общественной жизни. В течение сравнительно короткого промежутка времени (февраль-октябрь 1917 года) отечественная государственность фактически не выходила из переходного состояния, ее трансформации приобрели циклический характер: первым циклом стал переход от монархической государственности к государственности буржуазно-демократической, который был тесно связан с Февральской буржуазно-демократической революцией 1917 года и деятельностью Временного правительства. Следующим циклом стал переход от буржуазно-республиканской государственности к государственности пролетарской (вследствие Октябрьской революции 1917 года). В качестве катализаторов перехода к новому государственно-правовому циклу выступили социальные

¹ Бугаева Л. П., Егорова И. В., Гуревич П. С. Чему учит история? — https://iphras.ru/uplfile/histan/kruglye_stoly_pdf/Chemu_uchit__istoriya.pdf?ysclid=l8vnnvnoe8673654582iphras.ru (дата обращения: 7.01.2025).

² Левченко А. И., Груздев В. В. Указ. соч. С. 7.

потрясения Февраля и Октября 1917 года, изучение которых представляет особый интерес для исследователей в контексте изучения феномена переходной государственности¹.

События 1917 года неоднократно получали оценку в трудах отечественных ученых. А. С. Алексеев², И. Д. Беляев³, М. В. Владимирский-Буданов⁴, А. Д. Градовский⁵, З. Кельсон⁶, Н. М. Коркунов⁷, В. И. Сергеевич⁸, Б. Н. Чичерин⁹ и другие исследователи представили в своих трудах концептуальные характеристики наиболее важных этапов развития государственно-правовой системы России и анализ отдельных институтов отечественного государства и права, что позволило взглянуть на проблемы развития отечественной государственности и отечественной правоохранительной системы после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года в исторической ретроспективе.

Специфика государственной правовой системы России в феврале-октябре 1917 года нашла отражение в трудах М. Н. Марченко¹⁰, Е. М. Дерябиной¹¹, В. В. Сорокина¹², Л. Н. Морозовой¹³, Н. С. Нижник¹⁴,

¹ Нижник Н. С., Лясович Т. Г. Указ. соч. С. 5.

² Алексеев А. С. Русское государственное право. Конспект лекций. Второе студенческое издание. Москва, 1892.

³ Беляев И. Д. История русского законодательства. Санкт-Петербург: Лань, 1999.

⁴ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Москва: Издательский дом «Территория будущего», 2005.

⁵ Градовский А. Д. Сочинения. Санкт-Петербург: Наука, 2001.

⁶ Кельсон З. С. Милиция Февральской революции // Былое. 1925. № 5 (33).

⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право / Под ред. и с доп. Н. Б. Горенберга. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1909.

⁸ Сергеевич В. И. Лекции по истории русского права. Москва, 1899.

⁹ Чичерин Б. Н. Общее государственное право. Москва: Зерцало, 2014.

¹⁰ Марченко М. Н. Теория государства и права. Москва: Проспект, 2021.

¹¹ Дерябина Е. М. Особенности отечественного государства и права переходного типа в интерпретации теории систем // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 4(18).

¹² Сорокин В. В. Общее учение о государстве и праве переходного периода. Москва: Издательство «Юрлитинформ», 2010 ; Сорокин В. В. Государство переходного периода: теоретические вопросы, Барнаул, 2000.

¹³ Морозова Л. А. Проблемы современной государственности. — Москва: Юридическая литература, 1999.

¹⁴ Нижник Н. С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. Москва: РГУП,

С. В. Куликова¹, А. И. Левченкова, В. В. Груздева², В. В. Шелохаева, К. А. Соловьева³, М. М. Сафонова, А. И. Рупасова⁴, Р. А. Ромашова⁵.

О трансформации правоохранительной системы в условиях переходной государственно-правовой системы России в марте-октябре 1917 года писали практически все исследователи (и советские, и российские) истории правоохранительных органов Российского государства.

2017. С. 347–355 ; Нижник Н. С. О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX-начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск — Псков, 27 февраля-3 марта 2017 г. / Гл. ред. А. В. Егоров. Витебск: Витебский государственный университет имени П. М. Машерова, 2017. С. 302–306 ; Нижник Н. С. Аксиологическое обоснование правового дискурса полицейского государства // Человек и право: проблема ценностных оснований правового регулирования: Сборник научных трудов: Материалы V международной научной конференции, состоявшейся в Академии МВД, г. Минск, 3–4 мая 2019 г. / Минск: УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2019. С. 155–163 ; Nizhnik N. S. Police-law theory on the regulation of public relations in the police state // European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSB S. International Scientific and Practical Conference. Veliky Novgorod, 2021. P. 1826–1835 ; Нижник Н. С., Бавсун М. В., Астафичев П. А., Алиев Я. Л., Квитчук А. С. Законность как основополагающее начало российского права. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021.

¹ Куликов С. В. Центральный военно-промышленный комитет накануне и в ходе Февральской революции 1917 г. // Российская история. 2012. № 1. С. 69–90 ; Куликов С. В. Февральская революция спустя сто лет // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2017. № 3. — <https://cyberleninka.ru/article/n/fevral'skaya-revol'yutsiya-spustya-sto-let> (дата обращения: 07.01.2025); Народное представительство в Российской империи (1906–1917 гг.) в контексте мирового конституционализма начала XX в.: сравнительный анализ // Проблемы истории общества, государства и права: Сборник трудов конференции «Проблемы истории общества, государства и права» от 30 октября 2019–26 мая 2020 года, Екатеринбург: Издательство Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет», 2020. С. 75–192.

² Левченков А. И., Груздев В. В. Указ. соч.

³ Шелохаев В. В., Соловьев К. А. Либеральные оценки Февральской революции 1917 года // Новейшая история России. 2017. № 2. С. 33–43.

⁴ Сафонов М. М., Рупасов А. И. Вокруг отречения Николая II // Петербургский исторический журнал. 2020. № 2(26). — <https://cyberleninka.ru/article/n/vokrug-ot'recheniya-nikolaya-ii> (дата обращения: 07.04.2025) ; Рупасов А. И., Сафонов М. М. Манифест об отречении Николая II: история документа // Наше наследие. 2018. № 125. — <http://nasledie-rus.ru/> (дата обращения: 06.02.2025).

⁵ Государственно-правовые системы современности. Под ред. Р. А. Ромашова, СПб.: Алетейя, 2023.

Проблемы организации правоохранительной системы России и правоохранительных органов получили освещение в трудах советских ученых: В. С. Измозика¹, М. И. Еропкина², Н. П. Ерошкина³, Т. И. Желудковой⁴, А. Я. Малыгина, Р. С. Мулукаева⁵, З. И. Перегудовой⁶, М. И. Сизикова⁷, А. В. Борисова⁸, А. Е. Скрипилева⁹ и др.

Современные российские ученые (М. Ю. Гутман¹⁰, Н. С. Нижник¹¹,

¹ Измозик В. С. Жандармы России. Политический розыск в России. XV–XX вв. Сост. В.С, Измозик. — Санкт-Петербург: Нева — ОЛМА-Пресс, 2000 ; Его же. Глаза и уши режима. Государственный политический контроль в Советской России, 1917–1928, — Москва, 2024.

² Еропкин М. И. Развитие органов милиции в советском государстве. Москва., 1967.

³ Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. — Москва, 1960.

⁴ Желудкова Т. И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране общественного порядка. — Москва, 1977.

⁵ Мулукаев Р. С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917–1920). Учебное пособие. М., 1975 ; Его же. Полиция в России (IX – начало XX вв.). Нижний Новгород, 1993 ; Мулукаев Р. С., Борисов А. В., Малыгин А. Я. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. — Москва: РИПОЛ классик, 2016.

⁶ Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917). М.: Российская политическая энциклопедия, 2000.

⁷ Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.). Москва, 1992 ; Его же. Становление регулярной полиции в России (1718–1741 гг.). Автореферат дисс... канд. юрид. наук, Свердловск, 1972. — 16 с. ; Его же. О начале организации регулярной полиции в Москве и периферийных городах России. Свердловск, 1969. С. 263–270.

⁸ Борисов А.В., Сизиков М. И., Скрипилев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.), — Москва, 1992;

⁹ Скрипилев А.Е., Борисов А. В., Сизиков М. И. Полиция и милиция России: страницы истории. Краткий исторический очерк и основные документы. — Москва, 1998.

¹⁰ Гутман М. Ю. Петроградская рабоче-крестьянская милиция в годы гражданской войны и военной интервенции (1918–1920 гг.). Автореферат дисс... канд. юрид. наук, 1975 ; Его же. Становление и деятельность милиции Петрограда и Петроградской губернии в годы революций и гражданской войны в России (февраль 1917–1929 гг.) (историко-правовое исследование). Автореферат дисс... доктора юрид. наук, Санкт-Петербург, 2002 ; Гутман М. Ю., Кудин В. А. Полиция и милиция Петрограда в февральско-мартовские дни 1917 года (к 100-летию Февральской революции 1917 года в России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 14–20.

¹¹ Нижник Н.С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002). Биобиблиографический справочник. — Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. Санкт-Петербург: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности, 2002. — 584 с. ; Нижник Н. С. О неизбежности краха полицейского государства ... С. 302–306 ;

А. В. Матвеев¹, Д. А. Пашенцев², И. А. Потемкин³, Ю. А. Реент⁴,
С. В. Ремнева⁵ и др.) продолжают задаваться вопросами о причинах

Ее же. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // *Genesis: исторические исследования*. 2016. № 6. С. 183–194 ;
Ее же. Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейстов) // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Международной научно-практической конференции, 22–23 сентября 2016 г.* / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: Издательский Дом — Юг, 2017. С. 30–34 ;
Ее же. Тотальный полицейский режим ... С. 347–355 ;
Ее же. Аксиологическое обоснование правового дискурса ... С. 155–163 ;
Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. Санкт-Петербург: Астерион, 2008 ;
Нижник Н. С., Бавсун М. В., Астафичев П. А., Алиев Я. Л., Квитчук А. С. Указ. соч. ;
Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С. Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2014. № 3(63). С. 236–242.

¹ Матвеев А. В. Вопросы кадрового обеспечения службы наружного наблюдения в процессе ее реформирования на рубеже XIX–XX в. // В сборнике научных трудов XVI ежегодных Всероссийских исторических чтений «Политическая история России: прошлое и современность от 25–26 апреля 2019 г. Выпуск XVII. СПб.: Типография Любавич, 2019. С. 90–98 ;
Его же. Институт наружного наблюдения в правоохранительной системе Российской империи (историко-правовое исследование). Автореферат ... канд. юрид. наук, — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022.

² Правовые основы российских революционных преобразований 1917 года: монография / Д. А. Пашенцев, С. А. Боголюбов, Л. Л. Алексеева и др.; под ред. проф. Д. А. Пашенцева и проф. С. А. Боголюбова. — Москва: ИНФРА-М, 2022. — 199 с.

³ Потемкин И. А. Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны: монография. — 2-е изд., доп. — Москва: ИПО «У Никитских ворот», 2027. — 256 с.

⁴ Реент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900–1917). Рязань, 2001.

⁵ Ремнева С. В. Гибель жандармского генерала // Следствие продолжается: В 5 кн. Кн. 5. Санкт-Петербург, 2012. С. 239–261 ;
Ее же. Иван Дмитриевич Волков: портрет генерала для музея российской полиции // *Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР) [Электронный ресурс]: В 2 ч. Материалы XIX международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2022 г. Ч. 1 / Под ред. Н. С. Нижник; сост.: Н. С. Нижник, М. В. Савельева. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД, 2022. С. 2057–2065 ;
Ее же. Об исследовании обстоятельств, даты гибели и места захоронения генерала Волкова Ивана Дмитриевича // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2011. № 1(49). С. 32–39 ;
Ее же. Петроградская полиция в дни Февральской революции // *Материалы всероссийской научно-практической конференции «210 лет МВД России: история и современность»*. Санкт-Петербургский университет МВД России, 21 сентября 2012 г.: В 4 ч. Ч. 3. Санкт-Петербург, 2013. С. 195–200 ;
Ее же. Тайна гибели жандармского генерала // *Политическая история России: прошлое и современность. Исторические чтения. Выпуск IX. «Гороховая, 2» — 2011 / Под ред. А. М. Кулегина. Санкт-Петербург, 2012. С. 61–69.**

краха имперской правоохранительной системы при ее огромном внутреннем потенциале, об ответственности полиции Российской империи, которая не сумела противостоять революционным событиям Февраля 1917 года и, тем самым, допустила слом имперской государственно-правового механизма¹.

Размышления о том, что представляла собой государственно-правовая система России в условиях революционных преобразований марта-октября 1917 года, каким образом обеспечивалась охрана общественного порядка и борьба с преступностью в сложных условиях продолжавшейся Первой мировой войны и политического кризиса, какое место занимала народная милиция Временного правительства в государственном и общественном механизме стали *теоретической основой нашего исследования*.

Объектом исследования были избраны основные закономерности организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России марте-октябре 1917 года в условиях переходной государственно-правовой системы.

Предмет исследования составили: процесс формирования и развития отечественных государственно-правовых институтов переходного типа в условиях институционализации новой республиканской модели и обеспечения ее легитимности в марте-октябре 1917 года; организация народной милиции Временного правительства как субъекта охраны общественного порядка и борьбы с преступностью; нормативные и организационные основания ее деятельности, а также специфика реализации ее задач в условиях новых постреволюционных реалий.

Хронологические рамки монографического исследования определены событиями одного года. Нижняя граница исследования — 23 февраля (8 марта) 1917 года — определяется фактом начала антивоенных митингов, переросших в массовые стачки и революционные демонстрации против правящего монархического режима². В качестве

¹ Нижник Н.С., Лясович Т. Г. Указ. соч. С. 12.

² Стариков Н. В. Разгадка «русской» революции / Николай Стариков. — Москва: Эксмо, 2022. С. 47.

промежуточной хронологической точки исследования была определена дата 2 (15) марта 1917 г. — первый день работы нового органа высшей государственной власти — Временного правительства России под руководством министра-председателя — князя Г. Е. Львова. Формирование Временного правительства первого состава стало началом *de facto* нового периода в отечественной истории — периода перехода от монархической к республиканско-буржуазной государственности. В этот период произошло упразднение имперской правоохранительной системы, и были заложены основы построения новой правоохранительной системы.

Верхней границей исследования является дата 25 октября 1917 года (7 ноября) — день начала Октябрьской социалистической революции (Октябрьского переворота, Октябрьского вооруженного восстания), ставшей началом перехода от буржуазно-республиканской к пролетарской советской государственности. События Октября 1917 года предопределили начало новых государственно-правовых и общественных трансформаций; пролонгировали состояние переходности государства и права, придав ему качественно новое состояние. Так, за сравнительно короткое время монархическая Россия, практически минуя буржуазно-республиканское состояние, стала пролетарской республикой. В этих условиях все элементы правоохранительной системы Российской республики были упразднены, и были заложены основы формирования новой советской правоохранительной системы, основным элементом которой стала советская милиция.

Методологическая основа исследования определена с учетом специфики объекта исследования, а также современного состояния теоретико-исторической науки и включает в себя многоуровневый методологический инструментарий. Методологические принципы научного исследования опираются на материалистическую диалектику как общую методологию научного познания.

Диалектический метод позволил рассмотреть особенности охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России в период

социальных потрясений 1917 года применительно к относительно недолгому в историческом контексте, но сущностно-важному периоду — времени становления буржуазно-демократической республики в России, которое тесно связано с пребыванием у власти Временного правительства (март-октябрь 1917 года). В контексте сказанного основной акцент был сделан на деятельности народной милиции Временного правительства как основного (в рассматриваемый период) субъекта охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в марте-октябре 1917 года.

При проведении исследования использовались и специальные методы (историко-правовой и сравнительно-правовой), позволившие изучить не только специфику охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России в условиях переходной государственно-правовой системы, но и проанализировать особенности трансформации представлений о законности и роли правоохранительных органов в сложившихся политических и общественных реалиях.

Источниковая база исследования состоит из опубликованных и неопубликованных (архивных) источников. В числе опубликованных источников: 1) сборники документов и материалов, посвящённых истории Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года в России, деятельности Временного правительства и его органов; 2) опубликованные мемуары и дневники свидетелей революционных событий, политических деятелей, бывших очевидцами или непосредственными участниками событий Февраля — Октября 1917 года (А. И. Деникина, А. Ф. Керенского, В. Д. Набокова, И. Церетели и др.); 3) периодическая печать (прежде всего, газеты «Биржевые ведомости», «Вестник Временного правительства», «Журнал министерства юстиции» и др.).

В фондах Государственного архива Российской Федерации и Российского государственного исторического архива хранятся неопубликованные материалы: стенограммы совещаний, материалы делопроизводства государственных органов, письма, докладные записки, доклады и иные материалы, в том числе личного

происхождения, позволяющие составить представление о том, как в условиях Февральской буржуазно-демократической революции и становления Российской республики решался вопрос об обеспечении общественного порядка и борьбы с преступностью, и какую роль при этом играл субъективный фактор. Изучение этих материалов дает возможность глазами очевидцев наблюдать события, происходившие в России в феврале — октябре 1917 года.

Раздел 1. Государственно-правовая система России в условиях революционных преобразований Февраля 1917 года

1.1. Февраль 1917 года: формирование в России переходной государственно-правовой системы

В истории отечественного государства и права встречается немало периодов, которые в силу сложности и неопределенности происходящих процессов, до сих пор не получили однозначной оценки исследователей и могут быть отнесены к переходным. Одним из таких периодов большинство исследователей однозначно называют «постфевральский период», который берет свое начало после завершения Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года и заканчивается событиями Октябрьского вооруженного переворота (Октябрьской социалистической революции) 1917 года, в результате которого Временное правительство, а с ним и республиканский буржуазно-демократический строй, оказались свергнуты большевиками.

Рассматриваемый исторический период целесообразно рассматривать сквозь призму концепции переходного государства и переходной государственности, выявляя общие закономерности формирования переходных государственно-правовых систем и делая вывод о тождестве теоретической переходной государственно-правовой модели и той государственно-правовой модели, которая сложилась в мартовские-октябрьские дни 1917 года в России.

С теоретико-правовой точки зрения переходная государственно-правовая система представляет собой самостоятельный этап политической истории, в рамках которого складывается ситуация политико-правовой аномии, обуславливающей перманентную трансформацию государственных и правовых институтов; появление новых и видоизменение традиционных субъектов государственно-правовых отношений; качественную коррекцию сущностного содержания государственно-правовых отношений, характеризующихся крайней степенью эластичности и зависимости от субъективных факторов внутренней и внешней политики¹.

¹ В основе этого определения лежит дефиниция «государственно-правовой

Переходные государственно-правовые системы, как правило, складываются в нестабильных социумах, находящихся в кризисном состоянии, обусловленном войнами, революциями, социально-экономическими катаклизмами, т.е. в ситуациях, когда традиционные управленческие институты фактически бездействуют, а новых формально-юридических средств и механизмов политико-правового воздействия еще не создано. Основным свойством переходных государственно-правовых систем является их временный характер, иными словами, с течением времени переходные государственно-правовые системы либо разрушаются (например, в результате революции), либо эволюционируют и превращаются в стабильную государственно-правовую систему. Субъектный состав государственно-правовых отношений в рамках переходного периода чрезвычайно широк и определяется особенностями конкретного исторического периода переходного состояния. В круг субъектов могут входить не только государственные органы и должностные лица, но и сами «государства, негосударственные формирования (политические партии, профсоюзы, общественные объединения и отдельные граждане»¹, в числе которых могут быть лица, относящиеся в предшествующий переходному период к криминалитету и несистемной оппозиции.

В результате Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года государственно-правовая система России претерпела качественные изменения: имперское государство и право были разрушены, а на месте образовавшегося государственно-правового вакуума образовалась переходная государственно-правовая система². В ходе революционных преобразований была предпринята попытка элитарной трансформации российского общества и создания республиканской управленческой модели, что оказало кардинальное воздействие на весь последующий ход

системы», данная Р. А. Ромашовым // Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы современности // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3 (61). С. 36.

¹ Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы современности // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3 (61). С. 40.

² Как известно, Временное правительство было учреждено 2 (15 марта) марта 1917 года, однако, учитывая тот факт, что предпосылки его формирования как временного органа управления «новой» России, возникли уже в дни Февральской революции, мы несколько расширим хронологические рамки рассматриваемого периода.

развития отечественной государственности. Рассматриваемый период, несмотря на свою историческую скоротечность (конец февраля-конец октября 1917 года), отличается особой сложностью, с точки зрения разнообразия и оперативности процессов трансформации государства и общества, а потому, обоснованно представляет научный интерес.

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года стала отправной точкой перехода от одной государственно-правовой системы (монархической) к другой (первоначально, к буржуазно-демократической, а впоследствии, к социалистической) и стала предвестником кардинальных изменений в жизни российского общества. Новации, имевшие место в сфере политико-правовых отношений, получили последовательное отображение в нормативных актах Временного правительства, которое в условиях перманентного системного кризиса приняло на себя всю полноту государственной власти, став, по сути, единственной условно легитимной государственно-властной структурой в стране¹.

Основными критериями оценивания сложившейся государственно-правовой системы с точки зрения принадлежности к традиционным или переходным является форма правления, форма административно-территориального устройства, механизм организации государственной власти, механизм правотворчества, правоохранительная система, система органов местного самоуправления, национальная идеология.

Ряд критериев можно обнаружить при анализе текста Декларации Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 года², которая рассматривается в качестве своеобразной «конституции переходного периода» (*Приложение 1*).

Сразу оговоримся, что условия обозначенного исторического этапа не предполагали принятие конституции как Основного закона Российского государства. Как известно, официально вопрос о форме правления в России (и, следовательно, принятии конституции) мог быть разрешен

¹ Сафонов М. М., Рупасов А. И. Вокруг отречения Николая II // Петербургский исторический журнал. 2020. № 2 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vokrug-otrecheniya-nikolaya-ii> (дата обращения: 07.01.2025).

² Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 года // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.

только Всероссийским Учредительным собранием, выборы которого и должно было подготовить и организовать Временное правительство. Следовательно, разрабатывать и принимать конституцию или любой другой акт конституционного значения правительство не было уполномочено. Однако сама жизнь внесла коррективы в правовую практику. В условиях перманентного политического кризиса правительство самостийно приняло на себя бремя законодательной власти. Таким образом, постановления Временного правительства стали, по сути, единственными легальными нормативными правовыми актами и имели силу закона.

С первых дней своей работы правительство объявило о начале системных преобразований (в контексте подготовки к выборам в Учредительное собрание) и активно занялось законотворческой работой. Роль конституционного акта, заложившего основы развития государства и права (по сути, основы государственного строя «будущей» России) была призвана сыграть упомянутая выше Декларация. Текст названного документа отличался лаконичностью и конкретикой формулировок, «перекликаясь» с иными правовыми формами конституционного характера, возникшими в условиях социальных катаклизмов и революций в более ранние периоды мировой истории¹.

Декларация Временного правительства, с точки зрения, формального подхода, безусловно, конституцией не являлась, однако, в функциональном плане, она может рассматриваться в качестве акта конституционного характера, поскольку содержала конституционные положения, определявшие базовые институты и принципы организации и жизнедеятельности российского общества в переходных условиях².

По аналогии со структурой действующей российской Конституцией, рассмотрим Декларацию Временного правительства и выясним, какие потенциально конституционные положения были (или могли быть) реализованы в условиях переходной государственности

¹ Декларация прав человека и гражданина Франции от 26 августа 1789 г. // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. Н. А. Крашенинникова. — М.: Норма, 2008. Т. 2: Современное государство и право / сост. Н. А. Крашенинникова. С. 85.

² Ромашов Р. А. Конституционно-правовые системы современного мира: опыт сравнительного анализа // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 1 (67) С. 19–32.

в качестве институциональных составляющих государственно-правовой системы переходного типа.

Преамбула. Как таковой преамбулы в Декларации нет (и быть не может), однако, она начинается со своеобразного вступления — обращения к гражданам России, что сразу ставит этот акт в ряд с другими актами конституционного характера. Официальное обращение «Граждане!» подчеркивало демократический характер произошедших перемен в государственно-правовой сфере. Прежний термин «подданные», подчеркивающий зависимое положение населения от монарха и институтов короны, их физическую связь, было сознательно изменено ввиду последующих преобразований, которые решило провести в жизнь Временное правительство. Равенство всех перед законом, закрепленное в Декларации, инициировало выстраивание новых связей между гражданами и государством и обретение ими новых закрепленных в законе юридически прав и обязанностей. Таким образом, по сути, население России обрело новый правовой статус.

Интересно, что во вводной части к Декларации фактически обосновывалось и традиционное для демократических государств, завоевавших свободу силой, и право народа на революцию (сопротивление угнетению). Доказательством этому служит тезис о том, что «сочувствие столичных войск (Петроградского гарнизона) и населения Временному комитету Государственной думы столь велико, и успех так очевиден», что это объективно позволило политической элите захватить власть и приступить к формированию нового правительства (ввиду того, что старое правительство в результате революционных событий прекратило свое существование — авт.). Этот момент отсылает нас к Декларации независимости США, в которой обосновывался аналогичный постулат¹.

Механизм организации государственной власти. С первых слов Декларации становится очевидным «революционный» характер пришедшего к власти нового правительства и его потенциально

¹ Декларация независимости США от 4 июля 1776 г. // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. Н. А. Крашенинникова. — М.: Норма, 2008. Т. 2: Современное государство и право / сост. Н. А. Крашенинникова. С. 182.

республиканский курс (до 1 сентября 1917 года — *de facto*, с 1 сентября — *de jure*). Временный комитет Государственной думы, заявив, что пользуется поддержкой населения и войск Петроградского гарнизона по собственной инициативе приступил к формированию правительства. Исходя из этого, представляется, что здесь речь не шла о преемственности и легитимности власти: правительство обрело власть на волне революции, инициативно, вне зависимости от пожеланий «старой» власти. В последующие дни и месяцы Временное правительство пыталось всячески подчеркнуть, как легальность своей власти (преемственность от монархических институтов), так и ее легитимность (народный характер). Именно с этой целью на должность главы правительства, а заодно — и министра внутренних дел, была «выдвинута» «компромиссная» кандидатура князя Г. Е. Львова, которого незадолго до отречения император назначил председателем Совета министров. Назначение Г. Е. Львова должно было примирить все политические течения и явиться олицетворением законности власти Временного правительства. Процедурные вопросы (принесение присяги в Сенате, оглашение акта об отречении императора и пр.)¹ и громкие демократические воззвания также должны были убедить общественность в том, что власть Временного правительства носит законный и «народный» характер.

На начальном этапе формирования революционного правопорядка в стране сложилась диархическая политическая система. Наряду с Временным правительством, на полноту власти в государстве претендовали советы рабочих и солдатских депутатов (во главе с Петроградским советом). Однако ситуация компромиссного двоевластия между этими двумя органами с полярными политическими взглядами не могла продолжаться долго. После июльского кризиса 1917 года советы перешли на нелегальное положение, тем самым

¹ Не случайно легитимность новой власти всячески подчеркивалась, особенно, в первые дни после Февральской революции разнообразными способами: члены Временного правительства приносили присягу в Сенате, где получили рассмотрение и акты императоров об отречении от престола. Временное правительство, пытаясь подчеркнуть законность и преемственность своей власти, официально признало обязательства «монархической России», чем вызвало недоумение революционно настроенной общественности.

сформировав несистемную (революционную) оппозицию официальной власти, а само Временное правительство фактически лишилось всенародной поддержки.

Таким образом, в условиях революционных катаклизмов февраля-марта 1917 года традиционная законная власть российского императора была низложена, а пришедшая ей на смену политическая структура (Временный комитет Государственной Думы) фактически узурпировала властные полномочия, инициировав (при поддержке Петроградского совета, выступавшего на начальном этапе революционных преобразований в качестве союзника новой власти), создание Временного правительства, первый состав которого был объявлен в Декларации¹.

Таким образом, произошел переход от монархии к республике, который сопровождался разрушением традиционной имперской государственно-правовой системы и формированием новой — переходной, которая сочетала черты и имперской системы и качественно-новые «республиканские» характеристики.

Форма правления. Вопрос о форме государственного правления в Декларации не поднимался. Соответствующее решение должно было принять Учредительное собрание, выборы в которое планировало провести Временное правительство. В государстве сложилась ситуация политической неопределенности (аномии): легальная форма правления, представленная династической монархией, прекратила свое существование, глава государства — царствующий император был низложен, а имперские органы управления в большинстве своем были упразднены или не функционировали. В условиях кризиса власти Временное правительство представляло собой временный орган власти, не обладавший в фактическом понимании ни легальностью, в силу изначально заявленной «временной, т.е. промежуточной» природы, ни легитимностью, в виду отсутствия реальной поддержки со стороны широких народных

¹ Изучение архивных материалов позволяет проследить, как готовился «макет» Декларации и велись дискуссии относительно кандидатур министров. Записки от руки, вычеркнутые, а затем снова вписанные фамилии должностных лиц свидетельствуют о напряженной ситуации начала марта 1917 г., когда судьба страны решалась в узком кругу политической элиты // ГА РФ Ф. 1779 Оп. 1 Д. 2.

масс. Однако, как отмечалось выше, правительство решилось пойти по реформаторскому курсу еще до выборов в Учредительное собрание (т.е. до официального определения формы правления в Российском государстве), очевидно, надеясь, что принятые им решения и начатые преобразования в силу их актуальности и полезности поддержат общественные массы, или, что более вероятно, уповая на то, что российский народ, традиционно воспринимаемый властью в качестве «послушного и бессловесного», воспримет любое исходящее «сверху» веление как «богом данное», тем самым обеспечив ему обретение традиционной легитимности. Поэтому заявление о том, что Россия является республикой, сделанное по факту лишь председателем Временного правительства третьего и четвертого состава — А. Ф. Керенским, огласившим соответствующее постановление правительства¹, вряд ли следует рассматривать в качестве формально-юридического основания перехода Российского государства к республиканской форме правления. Это заявление носило декларативный характер. Россия, без сомнения, двигалась по пути становления республиканизма с момента прихода к власти Временного правительства и могло считаться республикой *de-facto*, однако, республиканский государственно-правовой механизм не был сформирован окончательно, в силу этого заявление А. Ф. Керенского не произвело впечатления на население страны. Тем более, что вопрос о форме правления Российского государства в любом случае должен быть вынесен на рассмотрение Учредительного собрания, созыва которого прогрессивная общественность как раз ждала.

Фактическое становление республики в России произошло позже после государственного переворота, осуществленного под руководством партии большевиков в октябре 1917 года. Однако это была уже совсем другая республика — советская федеративная социалистическая республика.

Основные права и свободы человека и гражданина. Временное правительство сделало немало в отношении провозглашения и закрепления

¹ Постановление Временного правительства о провозглашении России республикой от 1 сентября 1917 г. // Российское законодательство X–XX вв. В девяти томах. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Том 9. Отв. ред. О. И. Чистяков. М.: Издательство «Юридическая литература», 1994. — 352 с.

буржуазно-демократических свобод и уравнивания граждан перед законом. В этом смысле оно продолжило «буржуазно-демократическую» традицию, заложенную еще Манифестом 17 октября 1905 года¹. Однако правительство в свете революционных событий вынуждено было действовать еще более смело. Так, в Декларации появились положения о буржуазно-демократических свободах (свободе слова, печати, союзов, собраний, стачек, с распространением их на военнослужащих (в имперской России ограниченных в правах); об отмене всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений. Таким образом, Декларация содержала, по сути, конституционное положение о равенстве всех граждан перед законом². В то же время революционная ситуация, на волне которой правительство пришло к власти, диктовала свои требования, вынуждавшие официальную власть лавировать (в условиях давления Петросовета) и, порою, своими актами закреплять то, что сделала политической реальностью уже сама революционная практика³. Подобным

¹ В Манифесте содержались положения о «даровании населению незыблемых основ гражданской свободы на началах ... неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» ... // Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. // Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие / сост. Ю. П. Титов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. — 480 с. С. 256.

² После Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года впервые заговорили о равноправии граждан по гендерному признаку. Уравнивание мужчин и женщин в правах стало новацией эпохи. Положения о равенстве касалось не только предоставления женщинам избирательных права наравне с мужчинами, но и равенства в профессиональной сфере. На заседаниях Временного правительства неоднократно поднимались вопросы о предоставлении женщинам возможности наравне с мужчинами профессионально заниматься адвокатской деятельностью и вступать в число присяжных поверенных и присяжных стряпчих. В постановлении Временного правительства № 96 содержится устное предложение Министра юстиции об издании постановления следующего содержания: I. «Предоставить лицам женского пола а) вступать в число присяжных поверенных и присяжных стряпчих; б) получать свидетельства на право ходатайствовать по чужим делам в качестве частных поверенных; в) заниматься судебною практикой под руководством присяжных поверенных в качестве их помощников; II. Ст. 406.19 Учреждения судебных установлений (Св. законов. Т. XVI, изд. 1914 г.) отменить // Журналы заседаний Временного правительства. 1917. 6 мая по 6 июня. № 71–78; № 96–100. Петроград, 1917.

³ К примеру, приказ № 1 как яркий пример революционного правотворчества народных масс уже фактически закрепил равенство солдат и офицеров, отмену субординации, выборность командиров и т.д., поэтому аналогичное положение

образом политическая элита пыталась обозначить собственную «близость» и «сочувствие» революционным идеалам, а также завоевать доверие народных масс.

В это время, впервые в России, на официальном уровне заговорили о равенстве мужчин и женщин, солдат и офицеров; о политической амнистии и демократизации власти; о создании народной милиции и общественном контроле. Эти постулаты стали неотъемлемой частью отечественной республиканской государственно-правовой традиции, в том числе и той, которая была впоследствии реализована в рамках сценария пролетарской революции.

Административно-территориальное устройство. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года привела к усилению тенденции деколонизации западных национальных окраин (Польша, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Беларусь, Украина). К. А. Тарасовым справедливо отмечается, что «...распад Российской империи...во многом обусловлен... возрастанием национальных движений. Исследователи одинаково изображали сопротивление местного населения колониальному правлению империи, чтобы подтвердить его незаконность и продемонстрировать неотъемлемо присущее угнетенным народам стремление к освобождению»¹. В то же время период с февраля по октябрь 1917 года не стал эпохой одномоментного «обвального» распада государства и массового отделения территорий. Процессы автономизации национальных «окраин» развивались поступательно как реакция на политику российских властей. К примеру, политика «русификации», долгое время проводимая в Российской империи, позволила национальным активистам обрести большую поддержку среди населения².

Декларации Временного правительства лишь фиксировало и подтверждало этот факт, по сути, не внося ничего нового. Таким образом, правотворчество народных масс оказывалось более оперативным и актуальным, чем правотворчество Временного правительства.

¹ Тарасов К. А. Распад Российской империи в ракурсе концепций Б. Андерсона и М. Хроха // Петербургский исторический журнал. 2016. № 4 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/raspad-rossiyskoy-imperii-v-rakurse-kontseptsiiy-b-andersona-i-m-hroha> (дата обращения: 02.02.2025).

² Там же.

Проследим, как развивались процессы национализации применительно к «западным окраинам» бывшей Российской империи.

Польский вопрос. 17 (30) марта 1917 года Временное правительство признало право Польши на независимость на условиях свободного военного союза с Россией¹. Данное решение было принято вслед за резолюцией Петросовета от 14 марта 1917 года, которой Петроградский совет признал за Польшей право на создание независимого государства. Тем самым, каждая из сторон преследовала собственную цель: Временное правительство пыталось привлечь польский народ к активному участию в продолжающейся Первой мировой войне; Петросовет отстаивал право наций на самоопределение, которое являлось неотъемлемой частью политических программ ведущих партий, входящих в состав Совета. Сами же польские активисты настаивали на реализации своих давних целей по восстановлению государственного суверенитета и возрождению «свободной и независимой» Польши.

Совокупность факторов, к числу которых следует отнести фактическую оккупацию части польских земель германскими войсками², слабость Временного правительства в условиях перманентного политического кризиса, давление Петросовета, удаленность польских территорий от столичного центра и др., привели к активизации сепаратистских настроений в Польше. Деятельность польских националистов, направленная на создание независимого польского государства, поддерживалась

¹ 17 марта 1917 года Временное правительство выступило с воззванием к польскому народу, которое содержало призыв к борьбе за свободу, за создание независимого польского государства. В то же время независимость Польши провозглашалась в ней не немедленно... а в виде обещания на будущее — после рассмотрения этого вопроса в Учредительном собрании // Тарасов К. А. Распад Российской империи в ракурсе концепций Б. Андерсона и М. Хроха // Петербургский исторический журнал. 2016. № 4 (12). С. 883. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/raspad-rossiyskoy-imperii-v-rakurse-kontseptsiy-b-andersona-i-m-hroha> (дата обращения: 02.02.2025).

² Польские территории, вошедшие в состав России в конце XVIII-начале XIX в. в ходе Первой мировой войны, были оккупированы войсками Германии // Рачковский В. А., Федоров М. В. Февральская революция в России и польский вопрос // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2019. Т. 64. Вып. 3. С. 874–889. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2019.30> (дата обращения: 2.01.2025).

европейскими и американскими дипломатами и банкирами¹, а также представителями российских партий революционного типа.

С середины сентября 1917 года германские оккупационные власти начали реформу государственного управления в польских землях, направленную на выстраивание основ будущего государственного управления. После Октябрьского переворота 1917 года вопрос о взаимоотношениях с бывшей имперской губернией вновь стал предметом обсуждений в советском правительстве. На основании Брестского мирного договора от 3 марта 1918 года, заключенного между Советской Россией и странами Четверного союза (Германия, Австро-Венгрия, Османская империя, Болгарское царство) польские земли были выведены из-под российской юрисдикции, а 29 августа 1918 года Совет народных комиссаров РСФСР официально подтвердил независимость Польского государства.

Взаимоотношения с Великим княжеством Финляндским. Крушение монархии в России и отречение императора Николая II инициировало существенные изменения во взаимоотношениях с Финляндией. В марте (7 (20) марта) 1917 года Временным правительством был принят Акт об утверждении Конституции Великого Княжества Финляндского (при фактическом отсутствии единого конституционного акта в России), тем самым правительство поставило точку в вопросе территориального единства России и Финляндии. Последней были возвращены все права времен автономии, включая и право дерусификации. 6 декабря 1917 года финским парламентом была декларирована независимость Финляндии, и это решение поддержало Советское правительство во главе с В. И. Ульяновым-Лениным.

Отношения с Украиной и другими «западными окраинами» бывшей Российской империи. Процессы региональной суверенизации глубоко проникли в российские регионы и вызывали противоречия и конфликты по национальному признаку. 4 (17) марта 1917 года в Киеве была учреждена Украинская центральная рада, задачей которой стала

¹ Юрченко Е. С. Польша в политике официального Вашингтона. 1917–1920 гг. // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 3 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polsha-v-politike-ofitsialnogo-vashingtona-1917-1920-gg> (дата обращения: 02.02.2025).

координация национального движения в регионе и демократизация системы управления при поддержке Временного правительства, при этом революционная практика пошла дальше теоретических воззваний и деклараций. Прошедший в апреле 1917 года Всеукраинский национальный съезд декларировал необходимость решения вопроса об автономизации Украины и принял решение об учреждении органа исполнительной власти — Малой рады. Решение съезда включало ряд требований к Временному правительству, в частности, участие представителей украинского народа в международных отношениях, что явно выходило за пределы программы автономии. Последующие всеукраинские съезды (военный, рабочий, крестьянский и др.), прошедшие в мае 1917 года, поддержали идею автономизации Украины и завершились составлением специального меморандума к Временному правительству с требованиями создания национальных украинских частей в армии, украинизации начальной школы и национального административного аппарата и др. 3 (16) июня 1917 года Временное правительство официально заявило о своем отрицательном отношении к вопросу автономизации Украины. Однако несмотря на это, 10 (23) июня 1917 года Центральной радой в одностороннем порядке была провозглашена национально-территориальная автономия Украины в составе России и учреждены соответствующие органы власти.

В конце июня-начале июля 1917 глда в Киеве прошли переговоры с делегацией Временного правительства (А. Ф. Керенский, М. И. Терещенко, И. Г. Церетели, Н. В. Некрасов), результатом которых стало компромиссный договор между правительством и Радой: правительство давало принципиальное согласие на провозглашение украинской автономии, а Рада, в свою очередь, соглашалась подождать и заручиться поддержкой Всероссийского Учредительного собрания¹. Вопрос о территориальных претензиях Рады на ряд российских губерний тоже был рассмотрен правительственной

¹ Соколова М. В. Великодержавность против национализма: Временное правительство и Украинская центральная рада (февраль-октябрь 1917). Б.м.: 1995 // Электронное издание https://rusneb.ru/catalog/000202_000006_888524/?yclid=lb2ril8du7147691657 (дата обращения: 29.01.2025).

делегацией положительно, что явилось причиной политического кризиса Временного правительства (2 (15) июля 1917 года), повлекшего смену его состава.

События июля-августа 1917 года в российско-украинских отношениях можно оценивать двояко. С одной стороны, Временное правительство, осознавая непрочность своих позиций в условиях перманентного политического кризиса, пошло по пути «заигрывания» с радой, надеясь на ее поддержку. Так, 2 (15) июля 1917 года в Киев была направлена телеграмма, в которой выражалось согласие на разработку проекта национально-политического статута Украины, что вызвало одобрение в раде и обеспечило на рассматриваемом этапе поддержку курса Временного правительства на Украине. Однако дальнейшие переговоры между российской и украинской сторонами зашли в тупик. Как это часто случалось, в дальнейшем Временное правительство изменило свою политику в отношении Украины и уже не вспоминало о былых договоренностях. Национальная напряженность усиливалась. Как следствие, рада бойкотировала Государственное совещание, созванное правительством в августе 1917 года.

С 21 по 28 сентября 1917 года в Киеве по инициативе рады прошел Съезд народов России, на котором были представлены в большинстве своем сепаратистские националистические движения. В конце сентября 1917 года отношения правительства и рады обострились настолько, что рада была объявлена вне закона, а ее руководители были вызваны в Петроград для дачи объяснений. Однако рада уже не нуждалась в одобрении и поддержке центрального правительства; она с каждым днем укрепляла свою власть в регионе и обретала независимость: без ее решения не могло быть назначено ни одно должностное лицо на Украине. И это, по словам исследователей, был первый шаг к развалу единой российской государственности¹, в смысле политического разделения единого русского народа

¹ Соколова М. В. Великодержавность против национализма: Временное правительство и Украинская центральная рада (февраль-октябрь 1917). Б.м.: 1995 // Электронное издание https://rusneb.ru/catalog/000202_000006_888524/?yclid=lb2ril8du7147691657 (дата обращения: 29.01.2025).

и отделения от Великороссов, Малороссов, с переименованием последних в самостоятельный Украинский народ.

Аналогичные процессы происходили и в других западных окраинах бывшей Российской империи — Эстонии, Латвии, Литве, Беларуси. В апреле 1917 года Народное собрание в городе Томске приняло решение о создании автономии в Сибири (не входившей в условиях Империи в состав региональной Европейской России) с расширенными национальными полномочиями.

Таким образом, можно заключить, что «республика А. Ф. Керенского» была юридически провозглашена в административных границах бывшей Российской империи, однако, фактически этот факт был весьма условным. Начавшиеся процессы сепаратизации на западных окраинах, а также в ряде других регионов бывшей Российской империи вели к распаду государственно-территориальной целостности страны и обуславливали необходимость перехода к отличной от имперской формы административно-территориального устройства трансформирующегося российского государства.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что национальная политика Временного правительства в марте-октябре 1917 года не была направлена на сохранение единства государства и зачастую носила чрезмерно компромиссный характер, что явилось причиной углубления националистических и сепаратистских тенденций в регионах страны. Фактическое предоставление независимости Польше и Финляндии стало «первой ласточкой» начавшегося процесса территориальных обособлений по национальному признаку, который правительство сознательно (или бессознательно ввиду сложности политической ситуации) фатально выпустило из рук. И это стало одной из причин гибели, как самого правительства, так и возглавляемой им в условиях переходной государственности Российской республики. Последующий «парад суверенитетов» конца 1917–1918 годов стал закономерным итогом региональной политики Временного правительства.

Статус Временного правительства. Временное правительство в рамках сложившейся в рассматриваемый хронологический период

переходной государственно-правовой системы, фактически выступало в качестве государственной «доминанты» — единственного легального органа государственной власти обладающего чрезвычайно широкой компетенцией и юридическими прерогативами. Основной его задачей стала демократизация власти и построение основ парламентаризма в России с последующим созывом Учредительного собрания. Иные задачи (факультативного характера) были изложены в тексте Декларации¹.

Придя к власти, Временное правительство, стало активно вносить изменения в «доставшуюся в наследство» от Империи систему государственных органов. Так, с 1 мая 1917 года актами правительства были упразднены должности членов Государственного совета по назначению. Вместе с тем, Временное правительство сохранило без существенных изменений структуру имперского Совета министров, за исключением Министерства императорского двора и уделов. В период с марта по октябрь 1917 года функционировали следующие министерства: внутренних дел, иностранных дел, юстиции, путей сообщения, торговли и промышленности, просвещения, военное и морское, земледелия, финансов. Одновременно создавались и новые ведомства: труда, почт и телеграфа, продовольствия, государственного призрения.

Наряду с государственными структурами, после событий Февраля 1917 года, существенные изменения произошли в сфере организации религиозной деятельности. Русская православная церковь также вступила в переходный период своей истории. Упразднение монархии означало и крушение системы «национальных скреп», основанных на уваровской триаде: «самодержавие, православие, народность»², что повлекло за собой неминуемое начало духовного кризиса русского постреволюционного общества. Крушение традиционных морально-нравственных ориентиров, основанных на государственном православии и появление

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.

² Ромашов Р. А. Конституционно-правовые системы современного мира: опыт сравнительного анализа // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 1 (67) С. 19–32.

новых критериев духовности, основывающихся на революционных идеалах, стало камнем преткновения между церковью и правительством. В августе 1917 года вместо Синода было создано Министерство по делам вероисповеданий. В том же месяце на всероссийском церковном Соборе был определен статус церковных организаций в новых условиях.

Следует отметить, что изначально русское духовенство достаточно позитивно восприняло приход к власти Временного правительства, поскольку идеи независимости церковной власти от светской не были чужды и церковной организации. Однако последующие новации в виде демократизации внутреннего церковного управления и узаконения свободы совести наряду с проведением правительством политики конфискации церковной собственности, в частности, церковно-приходских школ, вызвали недовольство русского православного духовенства и заставили его пересмотреть свое отношение к новому органу власти. Последующее низложение Временного правительства не изменило подчеркнуто-равнодушной позиции русской православной церкви к государственно-властным институтам и способствовало углублению духовного кризиса русского общества как одной из характеристик переходной государственности.

Таким образом, можно с полной уверенностью констатировать, что события конца февраля 1917 года сыграли роль катализатора нарастания кризисных явлений во всех сферах жизни российского государства и общества. Практически все органы и ветви государственной власти императорской России утратили свое значение, Государственная дума и Государственный совет *de facto* перестали функционировать, несмотря на то что юридически они были распущены намного позже. 27 февраля 1917 года заседание Государственной думы было перенесено на неопределенный срок, т.е. формально деятельность думы приостанавливалась, а фактически — запрещалась. Поскольку решение вопроса об определении формы правления в Российском государстве откладывалось вплоть до выборов в Учредительное собрание, властные полномочия (по согласованию с Петросоветом) были делегированы Временному правительству, которое соединило в своих руках

две наиболее важные в политическом отношении ветви государственной власти — законодательную и исполнительно-распорядительную. Таким образом, Временное правительство, по сути, заимствовало полномочия ряда государственных монархических структур — главы государства — императора, Совета министров, Государственной думы и Государственного совета. Акты правительства (декларации, постановления, декреты, указы) носили характер государственных законов и были обязательны к исполнению на всей территории бывшей Российской империи.

Власть правительства носила временный характер, что закреплялось в самом названии этого государственного органа. Эта структура было сформирована на конкретный ситуативный срок (вплоть до созыва Учредительного собрания), для решения определенных задач, а именно: организовать оборону страны в условиях продолжающейся войны, стабилизировать политическую ситуацию внутри страны, подготовить и провести выборы в Учредительное собрание на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования, т.е. подготовить почву для избрания и работы органа парламентского типа, которое, в конечном счете, должно было разрешить вопрос о легальной и легитимной форме правления в России¹.

Временное правительство в процессе своей работы претерпело ряд кризисов, которые инициировали смену состава кабинета². Частые смены глав министерств влекли за собой неразбериху в документации и обсуждаемых вопросах, приводили к отмене уже принятых решений, «пробуксовыванию» курса. К примеру, министр внутренних дел (при том, что реформа правоохранительных органов продолжалась весь срок пребывания у власти Временного правительства) неоднократно менялся³.

¹ Протасова О. Л. Провал народовластия: Всероссийское Учредительное собрание в оценке деятелей отечественного «демократического социализма» первой четверти XX в. // Современные научные исследования и разработки. 2016. № 3 (3). С. 83.

² Как известно, состав кабинета Временного периода в течение всего переходного периода (февраль–октябрь 1917 г.) менялся четыре раза. Это осложняло работу правительства, препятствовало реализации его курса.

³ Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т. I. — Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под общей редакцией

Являясь единственным легальным органом государственной власти, Временное правительство юридически было неподотчетно и неподконтрольно никаким другим политическим структурам, также стремившимся к обретению властных прерогатив. Не имея «конкурентов» и каких-либо сдерживающих (или контролирующих) механизмов, Временное правительство было «вольно» в принятии любых решений, которые зависели исключительно от инициативы и энергии членов кабинета. В силу сказанного субъективный фактор играл определяющее значение. К примеру, очевидно, что глава кабинета первого состава Временного правительства князь Г. Е. Львов, будучи «главным земцем страны»¹ ратовал за развитие отечественного местного самоуправления и потому сделал это положение основополагающим в первом пакете преобразований правительства. В противовес ему А. Ф. Керенский, будучи главой правительства, ратовал за «войну до победного конца и принятие на себя всех обязательств Российской империи». Двойственная ситуация обуславливала политическую нестабильность внутри самого правительства и выступала в качестве фактора дестабилизации в условиях переходной государственности.

Единственной общественной структурой, которая оказывала реальное влияние на правительство, был Петросовет. К примеру, при обсуждении военной реформы на заседании правительственной комиссии рассматривались проекты Петросовета, а члены комиссии, в свою очередь, ездили в Петросовет для получения методических рекомендаций. При Петросовете функционировали солдатская секция и специальная комиссия по организации ротных и полковых комитетов, в состав которой входили и офицеры из комиссии генерала А. А. Поливанова (Военное министерство)².

В. П. Сальникова. — СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. С. 29.

¹ Лясович Т. Г., Локнов А. И. Князь Г. Е. Львов — председатель и министр внутренних дел Временного правительства и его проекты по преобразованию правоохранительной системы Российского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2(78). С. 9.

² Смольянинов М. М. Морально-боевое состояние российских войск Западного фронта в 1917 году // Электронный доступ: <https://military.wikireading.ru/35122?ysclid=lacaiukzop712890980> (дата обращения: 11.01.2025).

Осознавая временный характер своей власти, правительство, тем не менее, стало инициатором кардинальных преобразований российской действительности, что могло свидетельствовать как о чрезмерной самонадеянности членов кабинета, отсутствии способности к прогнозированию, фатальности их убеждений, так и о высокой степени патриотизма, который позволил реформаторам «мыслить и мечтать», и даже частично реализовать задуманное. Смена главы правительства и состава кабинета вследствие политических кризисов оказали прямое воздействие на характер правительственных реформ, изменили их вектор, лишили их революционного буржуазно-демократического импульса. Парадоксально, но правительство при интеллигентном и не слишком активном Г. Е. Львове, к которому русское общество относилось более, чем нейтрально, обладало большим авторитетом среди населения, нежели правительство А. Ф. Керенского, который в народной среде был любим и популярен (особенно, в первые месяцы после Февральской революции)¹. Провальное выступление Л. Г. Корнилова и триумф А. Ф. Керенского, вопреки ожиданиям последнего, не способствовали укреплению авторитета Временного правительства и нормализации обстановки в стране. По словам А. И. Деникина, «эта победа означала упрочение позиций советов, в которых большевики стали занимать преобладающее положение,... а также самочинно возникших левых боевых организаций в виде военно-революционных комитетов, комитетов защиты свободы и революции и т.д. Керенский, не приобретя доверия революционной демократии, оттолкнул от себя и от правительства либеральные элементы и офицерство, которое все еще сохраняло способность к борьбе»². Так, Временное правитель-

¹ И.Г. Церетели писал о А. Ф. Керенском: «В разгоряченной революционной обстановке его речи... вызывали бурные одобрения и солдат — на их массовых собраниях, и в обывательской внесоветской среде. Он хотел быть надпартийной, общенациональной фигурой ... Он имел большие ... наклонности к сильной власти, командованию. Однако впоследствии именно имя Керенского стало синонимом слабого, безвольного правительства // Церетели И. Г. Кризис власти. Воспоминания лидера меньшевиков, депутата II Государственной Думы. 1917–1918. — М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. С. 64.

² Деникин А. И. Очерки Русской Смуты. Т. 2. Борьба генерала Корнилова (август 1917 г.-апрель 1918 г.) / А. И. Деникин. — Москва: АЙРИС-пресс, 2017. С. 102.

ство утратило всякую опору в стране и уже ничто не могло спасти его от неминуемой гибели.

Судебные органы. Преобразования Временного правительства в сфере судопроизводства, в отличие от реформы в области законодательной и исполнительной власти, не носили глобального характера, и были в целом направлены на адаптацию имперской судебной системы (сложившейся еще в 1864 году) к новым демократическим условиям жизни. В сложившихся условиях отечественная судебная система в большинстве своем сохранила свою целостность и неизменность базовых принципов организации и лишь подверглась частичным трансформациям в соответствии с потребностями постреволюционной эпохи¹ Ее, безусловно, не могла не коснуться естественным образом возникшая после революции новация, которая активно внедрялась во все сферы государственной и общественной жизни, а именно — демократизация управления страной.

Нельзя не отметить, что «дофевральская» судебная система, ставшая результатом судебной реформы 1864 года, неслучайно высоко оценивалась и современниками, и потомками как наиболее завершенная и наиболее демократичная. Следовательно, можно предположить, что состояние и эффективность работы отечественной судебной системы вполне устраивали новую политическую элиту, пришедшую к власти в результате февральских событий 1917 года. Тем более, что отдельные ее представители, члены Временного правительства и его структурных подразделений (в частности, Юридического совещания) имели не только классическое юридическое образование (князь Г. Е. Львов, М. И. Терещенко, Ф. Ф. Кокошкин, Н. И. Лазаревский и др.), но и богатый опыт работы еще в имперских судах различных инстанций (В. А. Маклаков, В. Д. Набоков, А. Ф. Керенский).

Очевидно, что представители новой политической элиты республиканской России были в достаточной степени осведомлены о состоянии

¹ Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М: Юрлитинформ, 2016. С. 76.

отечественной судебной системы, ее потенциале и жизнеспособности применительно к новым политическим реалиям. К примеру, судебные уставы 1864 года практически единогласно считались «идеальными в области уголовного права и уголовного процесса, нуждающимися лишь в небольшой корректировке отдельных статей»¹.

Как известно, в фундаменте российского имперского судоустройства лежала подсудность и компетенция. Согласно Учреждениям судебных установлений... 1864 года, судебная система была представлена двумя самостоятельными ветвями; «общими судебными местами — окружными судами и судебными палатами» и «мировой юстицией» — мировыми судьями и их съездами. Обе ветви подчинялись Правительствующему Сенату.

Кроме того, в качестве дополнений к «основному каркасу судебной системы» функционировали сословно-специализированные суды: волостные (крестьянские), духовные, военные, коммерческие, иностранные, которые самим фактом своего существования ограничивали демократический принцип всесословности суда. После событий Февраля 1917 года в постановлении Временного правительства от 5 марта 1917 года, адресованного Сенату, давалось указание упразднить верховный уголовный суд и особые присутствия Правительствующего Сената, судебных палат и окружных судов с участием сословных представителей». 13 марта 1917 года были упразднены военно-полевые суды², подвергся реформированию суд присяжных. В частности, новацией политики Временного правительства в судебной сфере стало учреждение военного суда присяжных, что стало примером создания уникальной в мировой практике формы суда, сочетавшей в себе основные разновидности суда с народным представительством.

¹ Беспалов В. В. Исторический опыт становления и развития (эволюции) государственного и военного управления России в период с 1917 до середины 1960-х годов. Монография. М.: Издательство Современного гуманитарного университета, 2012. С. 36–37.

² Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М: Юрлитинформ, 2016. С. 76.

Основные изменения коснулись, в основном, мировой юстиции. В целом ее система была сохранена, однако, Временное правительство все же предприняло попытку ее незначительной трансформации. Решением Временного правительства закреплялось, что Закон от 15 июня 1912 года о преобразовании местного суда распространялся еще на 33 губернии бывшей Российской империи (где ранее мировые суды не были созданы)¹. Эта мера способствовала расширению сети мировых судебных учреждений, повышая их авторитет и обеспечивая доступность судопроизводства в целом. В то же время нельзя не отметить, что «условия продолжающейся Первой мировой войны и политического кризиса не дали возможность возродить институт мировых судей применительно ко всей территории России»².

3 марта 1917 года с целью «устранения... недоразумений, то и дело возникавших в столице между солдатами, населением и рабочими»³, приказом министра юстиции А. Ф. Керенского на базе мирового суда в Петрограде создавались временные суды, которые впоследствии были распространены и на другие города и местности: Колпино, Нарву, Боровичи, Ямбург, Лугу, Царское село, Гатчину и др.⁴.

Временные суды состояли из мирового судьи (председатель) и двух заседателей (один представитель от рабочего класса, один — из числа военнослужащих (солдатская фракция). Согласно инструкции от 22 марта 1917 года, утвержденной товарищем министра юстиции А. С. Зарудным, в компетенцию временных судов входило рассмотрение «преступных

¹ Жильцов С.В. К вопросу об изменении статуса мирового суда в период русских революций (1905–1917 гг.) // Вестник ВУиТ. 2009. № 71. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-izmenenii-statusa-mirovogo-suda-v-period-russkih-revoljutsiy-1905-1917> (дата обращения: 18. 02.2025).

² Сушкова Ю.Н., Шигурова Е. И., Шигуров А. В. Мировые суды: от истории к современности // Социально-политические науки. 2019. № 5. С. 176.

³ Приказ министра юстиции Временного правительства А. Ф. Керенского от 3 марта 1917 года об образовании временных судов и его распространении на ряд городов Петроградской губернии // Вестник Временного правительства. 1917. № 7/53.

⁴ Приказ министра юстиции Временного правительства А. Ф. Керенского об образовании временных судов в городе Боровичах и в местностях, составляющих его пригороды от 23 марта 1917 года // Вестник Временного правительства. 1917. № 19/65. 29 марта.

деяний, направленных против личной и имущественной безопасности граждан и против общественного порядка, в том числе и посягательства против нового (революционного — авт.) порядка, если они совершены не ранее 27 февраля 1917 года»¹.

Образование этих судебных органов стало своеобразной приметой времени и попыткой подчеркнуть возможность сотрудничества буржуазного и народного (рабочего, солдатского) элемента в сфере отправления правосудия в сложных условиях военного времени и политического кризиса.

Временный суд имел право налагать следующие взыскания: штраф в размере не свыше десяти тысяч рублей; арест на срок не более трех месяцев; тюремное заключение на срок не свыше полутора лет; замечание, внушение, выговор. Примечательно, что мировой судья в составе временного суда осуществлял общее руководство заседанием, ведал канцелярскими вопросами, контролировал ведение делопроизводства. Это подчеркивало тесную взаимосвязь временных судов и мировой юстиции.

Судопроизводство во временных судах отличала крайняя оперативность и, следовательно, эффективность работы. В марте 1917 года из 5.237 дел были разрешены 4.548; оправдано 1013 человек, заключено в тюрьму — 523 человека и т.д.². В то же время любое решение временного суда могла быть отменено в порядке надзора министром юстиции. Ему же принадлежало право упразднения временных судов, которым он и воспользовался после июльских событий 1917 года.

В апреле 1917 года был дополнен действующий Устав гражданского судопроизводства, который вводил упрощенный порядок регистрации товариществ, обществ и союзов, что в целом соответствовало основной постреволюционной тенденции государственного и общественного развития, направленного на демократизацию. Так, было принято Положение о регистрации товариществ, обществ и союзов, содержавшее эту новацию. Отныне общества и другие объединения

¹ Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М: Юрлитинформ, 2016. С. 85–86.

² Меншуткин В. Временные суды в Петрограде // Журнал министерства юстиции. 1917. № 4. Апрель. С. 236–245.

в упрощенном порядке регистрировались в регистрационных отделах окружных судов¹.

В мае-июне 1917 года были приняты акты, установившие (а точнее, уточнившие) цензовые требования для судейского корпуса: для мировых судей обязательным стало среднее образование и трехгодичный стаж административной работы (например, в органах государственной власти), для окружных судей — высшее образование и определенный стаж работы в государственном аппарате. Ранее в отношении образовательного ценза для кандидатов на должность мирового судьи законодатель 1864 года проявлял лояльность, указывая на обязательность лишь окончания курса в среднем учебном заведении².

4 мая 1917 года Временное правительство приняло постановление «О временном устройстве местного суда», скорректировавшее действовавший закон о местном суде от 15 июня 1912 года и включившее в состав мирового суда участковых и добавочных мировых судей. Членов мирового суда избирали волостные земские собрания и городские думы, и их список утверждался мировым съездом. Таким образом, правительство, сохраняя принципы функционирования системы мировой юстиции, вносило некоторые коррективы, предусматривая коллегиальный порядок рассмотрения дел в мировых судах³.

Новациями стали отмена имущественного ценза для мировых судей и расширение компетенции мирового суда. Так, отныне мировые суды могли рассматривать гражданские дела ценою иска до 1 тысячи рублей и уголовные дела, за которые полагалось наказание до 300 рублей денежного взыскания, арест на срок до трех месяцев, тюремное заключение на срок до полутора лет⁴.

¹ Исаев И. А. История государства и права России. Третье издание, переработанное и дополненное. М.: Юрист, 2005. — 797 с.

² Тимофеев В. Г. Мировые суды дореволюционной России: становление и развитие // Марийский юридический вестник. 2004. Вып. 3. С. 82.

³ Аяцков Д. Ф., Галкин Ю. В., Олесеюк Е. В., Демичев А. А., Евфремова Н. Н., Каванцев С. И., Кононенко В. И., Лонская С. В., Петрухин И. Л. и др. Судебная система России в 1864–1917 гг. Сборник обзоров и реф. Сер. «История России». Пивоваров Ю. С. (гл. ред.) М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2004. С. 149–169.

⁴ Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного

В августе 1917 года Отдел по делам местного управления вынес на рассмотрение Временного правительства проект положения о судебных приказах, согласно которому вносились изменения в систему штрафования и лишения свободы за неисполнение законных распоряжений, требований и постановления властей и сосредотачивали карательные функции в руках судебных органов. В связи с этим обнаружилось несоответствие действующего уголовного закона, которым судебная власть обязана руководствоваться при рассмотрении дел по обвинению в указанных выше проступках, реалиям постреволюционной практики. В соответствии со ст. 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, неисполнение законных распоряжений, требований или постановлений правительственных и полицейских властей, а также земских и общественных учреждений, наказывалось денежным штрафом в размере не свыше 50 рублей.

В то же время было очевидно, что такое наказание являлось недостаточным (и малочисленным) по сравнению с серьезностью совершенного поступка, следовательно, судебная власть была лишена возможности реагировать с достаточной силой на совершение того или иного деяния, что умаляло ее авторитет. В проекте положения содержались предложения, которые должны были способствовать устранению названных противоречий. Так, по делам о преступных деяниях, предусмотренных ст. 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, мировой судья, усмотрев из поступивших к нему сообщений милиции, присутственных мест и должностных лиц, достаточные не возбуждающие сомнений, доказательства обвинения, предъявленного к лицу, учинившему преступное деяние, может, не обращая дела к судебному разбирательству, приговорить обвиняемого судебным приказом к наказанию арестом не свыше одного месяца или к денежному взысканию не свыше 100 рублей. Тем самым компетенция мировых судей расширялась. Включенное в проект правило предлагалось распространить на производство по делам, предусмотренным ст. 180 Устава 1914 года,

правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М: Юрлитинформ, 2016. С. 80.

а также включить в компетенцию судей, действовавших на основании правил производства судебных дел, подведомственных земским начальникам и городским судам (Свод законов. Т. XXI. Изд. 1914 года)¹.

30 мая 1917 года в стране возродилась система административной юстиции: в уездах стали функционировать административные суды (в лице административного судьи, единолично разрешавшего все дела), в губерниях открылись административные отделения окружных судов, административно-судебные функции были возложены на Первый департамент Сената². В компетенцию административных судов входило разрешение споров между государственными органами, комиссарами Временного правительства, органами городского и земского самоуправления и др.³.

С июля 1917 года на театре военных действий стала действовать система военно-революционных судов (которые явились аналогом ранее упраздненных военно-полевых судов с учетом тенденции демократизации: в их состав входили не только офицеры, но и солдаты): они учреждались при дивизиях по распоряжению начальников дивизий или высших начальников, для рассмотрения дел о важнейших преступлениях... если преступления эти представлялись настолько очевидными, что не требовали производства предварительного следствия. Приговор военно-революционных судов вступал в законную силу немедленно по объявлении его на суде и безотлагательно приводился в исполнение. Создание военно-революционных судов было своеобразной данью «переходной эпохе войн и социальных потрясений»; в условиях длящейся Первой мировой войны и кризиса власти следовало любой ценой стабилизировать ситуацию на фронте, уберечь действующую армию от окончательного разложения и анархии.

¹ Проект положения Отдела по делам местного управления о судебных приказах // Известия отдела по делам местного управления. 1917. № 1. 1 сентября.

² Исаев И. А. История государства и права России. Третье издание, переработанное и дополненное. М.: Юрист, 2005. — 797 с.

³ Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М: Юрлитинформ, 2016. С. 83.

Резюмируя сказанное, сделаем ряд следующих выводов.

Во-первых, судебная система России, сложившаяся после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, по сути, стала преемницей имперской судебной системы, которая подверглась частичным преобразованиям, вызванным потребностями постреволюционной практики и военного времени. Этот вывод следует из того факта, что имперские судебные учреждения в результате февральских событий не были демонтированы.

В то же время применительно к России с марта по октябрь 1917 года возможно говорить о формировании переходной государственно-правовой системы, которая возникла в результате трансформации государственно-правовой материи на этапе перехода от монархии к буржуазно-демократической, а затем и к пролетарской советской республике¹. В этом контексте судебная система Российской республики выступает как уникальное явление и результат трансформации имперской судебной системы, ее адаптации к переходным условиям и итоговой интеграции в переходную государственно-правовую систему.

Во-вторых, преобразования системы судебных органов в условиях переходной государственно-правовой системы, сформировавшейся в марте-октябре 1917 года, сочетали традиционализм и новаторство, обнаруживая стремление законодателя, с одной стороны, закрепить позитивные результаты функционирования имперской судебной системы в период с 1864 года по февраль 1917 года, и, с другой, приспособить эту систему к текущим политическим условиям, привести новое в ее организацию, улучшить «качество оказываемых населению услуг в сфере судопроизводства», сделать их более доступными, что в целом соответствовало общей постреволюционной тенденции — стремлению к демократизации государственной и общественной жизни.

В-третьих, судебная система Российской буржуазно-демократической республики в результате преобразований Временного правительства должна была стать еще более демократичной,

¹ Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы переходного типа (на примере трансформации Российской империи в федеративную советскую социалистическую республику) // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 4 (78). С. 64.

приближенной к нуждам простого народа и эффективно действующей. Однако кратковременный срок пребывания правительства у власти свел на нет всего усилия, в том числе и в сфере реформирования сферы судопроизводства. Таким образом, представляется вполне логичным заключение М. В. Немытиной, подчеркнувшей, что «в период с февраля по октябрь 1917 года российские суды ... продолжали существовать в соответствии со сложившимися ранее формами судоустройства и судопроизводства», т.е. кардинально-сущностных преобразований проведено не было¹. Реформы Временного правительства в сфере судопроизводства, несмотря на явный потенциал, носили фрагментарный, уточняющий характер.

Система органов местного самоуправления. Демократические органы местного самоуправления должны были стать опорой правительства на местах: им отводилась особая роль в новой государственно-правовой системе. Реформа местного самоуправления была заявлена в «первом эшелоне преобразований»² и проходила параллельно с подготовкой выборов в Учредительное собрание и, по сути, являлась первой ступенью избирательного процесса. Муниципальная структура совершенствовалась и расширялась: выстраивалась трехступенчатая система земских органов — от низовой структуры (волостного земства) до среднего (уездного) и высшего (губернского) земского «звена». Расширились полномочия и органов общественного городского самоуправления.

Органы местного самоуправления, положительно зарекомендовавшие себя в предшествующий исторический период (земская медицина и ветеринария, земское образование, деятельность Земгора и т.д.), должны были стать опорой Правительства в условиях переходного периода. Этому в немалой степени способствовало и то обстоятельство, что органы местного самоуправления в России были традиционно далеки от политики и центральной власти. Их основной задачей всегда было решение насущных вопросов жизни местного населения. Поэтому в условиях

¹ Немытина М. В. Суд в России во второй половине XIX-начале XX вв. Автореферат диссертации доктора юрид. наук., М., 1999. — 40 с.

² Это следует из текста Декларации о целях и задачах правительства от 3 марта 1917 года и его активной работе в этом направлении.

революционных катаклизмов именно они должны были стать «осью власти» на местах и оказать содействие правительству в проведении выборов в Учредительное собрание и стабилизации обстановки в провинции.

С муниципальной реформой связывались и надежды правительства на организацию органов правопорядка нового типа — муниципальной милиции, подчиненной органам местного самоуправления с выборным начальством. «Муниципально-милицейская» реформа Временного правительства стала попыткой практической реализации идейно-теоретических воззрений правящей буржуазной элиты, направленных на поступательное реформационное воздействие на уже имеющийся земский и общественный городской управленческий аппарат. Однако в условиях переходной государственности реализовать эти идеи удалось лишь частично. В то же время опыт этих реформ интересен и полезен с теоретической и практической точки зрения: он стал идейно-теоретической основой для становления отечественного местного самоуправления на более поздних этапах развития российской государственности¹.

Подводя итог сказанному, представляется возможным сделать следующие выводы:

Во-первых, в условиях переходного периода (март-октябрь 1917 года) в качестве институциональных составляющих российской государственно-правовой системы могут быть рассмотрены: буржуазно-демократические институты прав и свобод человека и гражданина, закрепленные в Декларации Временного правительства; трехзвенная система органов местного самоуправления (губернские, уездные и волостные земские учреждения, система органов общественного городского самоуправления); новая правоохранительная система, ядром которой становилась муниципальная милиция, подчиненная органам местного

¹ Исторический опыт передачи органов правопорядка (милиции) под начало муниципальных структур был заимствован при проведении эксперимента по созданию подразделений муниципальной милиции в конце 90-х гг.-начале 2000-х гг. XX в. в ряде регионов России // Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 38. Ст. 4783; № 47. Ст. 5744.

самоуправления — как орган правопорядка нового «революционного» типа; республиканская форма правления (*d facto* — до 1 сентября 1917 года, *de jure* — с 1 сентября по 25 октября 1917 года); правовая система, в рамках которой наблюдалась конкуренция различных источников права переходного периода: нормативных правовых и правоприменительных актов Временного правительства (деклараций, постановлений, декретов) и Петросовета (приказов, распоряжений).

Во-вторых, особенностью рассматриваемого исторического периода стала фактическая диархия государственной власти Временного правительства и Петросовета. При этом правительство позиционировало себя в качестве легального государственного органа, а Петросовет, пользующийся широкой поддержкой «простого» народа, в качестве легитимного. В ряде случаев, решения Временного правительства дублировали (или констатировали) революционные решения Петросовета, рожденные революционной практикой. Однако, в ходе развития революционных событий, позиции названных структур приобретали все большую степень неприятия, что повлекло открытый конфликт между ними.

В-третьих, сложившаяся в феврале-октябре 1917 года государственно-правовая система не была целостной: фактически не был сформирован эффективный управленческий механизм, законодательство не было систематизировано. При внушительном количестве актов Временного правительства, имевших силу закона, они не были объединены в единую систему: законодательный процесс носил стихийный характер, что обуславливало накопление массива разнообразных актов и вело к формированию пробелов в праве. Наряду с сохранившими свою юридическую силу законами Российской империи и новыми «постфевральскими» установлениями, действовали нормы «переходного права», источником которых стали продукты правотворчества широких народных масс, руководствующихся в своих устремлениях положениями и принципами зарождающегося революционного права (решения советов и иных общественно-политических структур).

В-четвертых, для переходной государственно-правовой системы России марта-октября 1917 года характерна незавершенность процессов

ее становления. В это время все сферы государственной и общественной жизни оказались в стадии трансформации (перехода), и это было вызвано как объективными, так и субъективными обстоятельствами. Временное правительство, осуществляя свою преобразовательную деятельность одновременно в нескольких направлениях, усиливало «переходный эффект». Единственным «островком стабильности», как это ни парадоксально, была судебная система, остававшаяся в условиях государственно-правовой переходности без существенных изменений. Опыт Временного правительства и его ошибки были в большинстве своем учтены большевиками, пришедшими к власти после Октября 1917 года, что обеспечило не только победу советской власти, но и последующее становление (а затем и стабилизацию) советской социалистической государственно-правовой системы.

В-пятых, в рамках сложившейся в феврале-октябре 1917 года переходной государственно-правовой системы прослеживается взаимосвязь трех специфических элементов: 1) государственных и правовых институтов, находящихся в процессе трансформации и постоянно изменяющихся во времени и пространстве (и в итоге носящих незавершенный характер); 2) субъектов государственно-правовых отношений, круг которых определялся особенностью политической ситуации (Временное правительство, пришедшее к власти на волне революции, Петросовет, созданный волею народных масс, политические партии, общественные организации, органы местного самоуправления, инициативные группы граждан, граждане и т.д.; 3) сущностного содержания самих государственно-правовых отношений, характеризующихся крайней эластичностью и многообразием. Реформы Временного правительства охватывали широкий спектр экономических, социальных, политических и иных отношений, а потому вмешательство правительства в общественную жизнь носило расширенный характер. Следовательно, сфера государственно-правовых отношений в рассматриваемый период тоже постоянно расширялась, т.е. отличалась крайней динамичностью. Это может быть рассмотрено в качестве еще одной характеристики переходной государственно-правовой системы, сложившейся в России в феврале-марте 1917 года.

1.2. Правоохранительная система Российского государства в условиях переходной государственно-правовой системы

В контексте рассмотрения вопроса о правоохранительной системе Российского государства в условиях переходной государственно-правовой системы, будем ориентироваться на определение, данное доктором юридических наук, профессором Н. С. Нижник, а именно: «правоохранительная система есть сложное ценностное образование, являющееся относительно обособленным элементом государственно-правовой системы»¹. Иными словами, правоохранительная система представляет собой «совокупность тесно связанных между собой элементов: государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность государства и индивида от противоправных действий»².

Правоохранительная система Российской империи являлась сложным полифункциональным организмом, обеспечивающим безопасность страны и незыблемость государственного строя³. Однако она не смогла устоять под натиском революционных потрясений начала XX в. В результате событий Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года имперский монархический строй, а вместе с ним и имперская правоохранительная система оказались разрушенными. Перед Временным правительством, пришедшим к власти в марте 1917 года, встало множество важных и сложных вопросов, требовавших незамедлительного решения. Одним из таких вопросов стала организация новой

¹ Нижник Н. С. Отзыв о диссертации Абдуллоева Абдулло Рахматуллоевича «Правоохранительная система в условиях трансформации политико-правовой организации современного государства (на примере республики Таджикистан), подготовленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2021. № 1 (49). С. 66.

² Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: специфика субъектного состава // Сборник материалов международной конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей «Юридическая наука: традиции и инновации. 26–27 апреля 2029 года. Великий Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2019. С. 202–208.

³ Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. — СПб.: Астерион, 2008. С. 45–46.

республиканско-буржуазной системы, построенной на кардинально новых принципах. В силу того, что переход от монархии к республике был многоступенчатым и фактически затянулся на долгие месяцы, вплоть до юридического закрепления республиканского статуса российского государства в начале сентября 1917 года, правоохранительная система новой постреволюционной России стала отражением переходного состояния государственно-правовой материи и сумела синтезировать внутри себя все признаки ее переходного состояния.

Главным признаком правоохранительной системы России в условиях переходной государственно-правовой системы стала незавершенность процессов ее становления. Особенно это коснулось системы полицейских органов. Как уже отмечалось, имперская полиция и жандармерия были упразднены, основной правоохранительной «силой» должна была стать народная милиция, созданная Временным правительством 17 апреля 1917 года. Однако процесс создания милиции затянулся на долгие месяцы и фактически не был завершен. Множество проблем организационного, кадрового и финансового характера не позволили новому органу исполнительной власти приступить к своим обязанностям повсеместно и в полном объеме. В силу этого незанятую нишу в правоохранительной системе заняли другие общественные структуры, которые самостоятельно возложили на себя обязанности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Народная инициатива и революционное самосознание народных масс стали теми общественными ориентирами, которые распространились и на правоохранительную сферу и побуждали население к активной деятельности.

Таким образом, можно констатировать, что правоохранительная система Российского государства после событий Февраля 1917 года подверглась существенным трансформациям, которые можно охарактеризовать применительно к следующим этапам: 1) конец февраля-март 1917 года — упразднение имперской правоохранительной системы; 2) попытка формирования новой правоохранительной системы в условиях буржуазно-демократической России (апрель-октябрь) и формирующейся переходной государственно-правовой системы; 3) фактическое

упразднение правоохранительной системы буржуазно-демократической России (25–26 октября 1917 года).

Представляется, что хронология развития отечественной правоохранительной системы в рассматриваемый исторический период в целом соответствует хронологии становления отечественной государственно-правовой системы. Рассмотрим, как проходило становление правоохранительной системы Российского государства применительно к выделанным этапам.

Первый этап (конец февраля–март 1917 года) ознаменовался упразднением имперской правоохранительной системы и принятием на высшем государственном уровне решения о начале полицейско-милицейской реформы (сопряженной с реформой органов местного самоуправления) и создании новых органов правопорядка.

События Февральской революции поставили точку в истории правоохранительной системы Российской империи. С первых дней революции в Петрограде начался погром полицейских управлений. 27–28 февраля 1917 года прекратило деятельность Охранное отделение, а также Полицейский резерв (его начальник В. В. Левисон вследствие массовых обвинений в организации стрельбы по мирным демонстрациям застрелился).

Были разгромлены Департамент полиции (набережная реки Фонтанки, д. 16), а также помещение общего полицейского архива (Екатерининский канал, д. 103). Революционные народные массы уничтожили здание Петроградского окружного суда и Петроградской судебной палаты (Литейный проспект, д. 4) и Литовский замок, превращены в городскую тюрьму (Офицерская ул., д. 29)¹.

Здание Петроградского губернского жандармского управления одно из первых оказалось захвачено восставшими в дни Февральской революции 1917 года. В его помещениях начался пожар, современники в своих воспоминаниях писали о том, что «все пылало, объятые огнем» под треск пулеметов и разговоры наблюдающих за пожаром. Аресты сотрудников Петроградского губернского жандармского управления,

¹ Полиция и Февральская революция. Архивы Санкт-Петербурга // https://spbarchives.ru/police_8 (дата обращения: 01.10.2025).

а также сотрудников Отдельного корпуса жандармов (Фурштатская, д. 40) производились на протяжении всего марта-начала апреля 1917 г. Так, 7 марта 1917 года постановлением Временного правительства был арестован начальник штаба Отдельного корпуса жандармов генерал-майор В. П. Никольский.

В условиях кризиса власти, анархии и нигилистических настроений бывшие полицейские и жандармы оказались вне закона: именно они приняли на себя удар озлобленной на весь царский режим толпы. Свидетель февральских событий Мансырев С. П. в своих воспоминаниях приводит множество примеров негативного отношения к полицейским в дни революции. Он вспоминает, как лично наблюдал сцену избиения толпой в вестибюле Таврического дворца тридцати арестованных полицейских. Их избивали кулаками и прикладами так, что некоторые из «врагов народа» здесь же повалились замертво, а других вытолкали за двери и куда-то повели... их судьба осталась неизвестной»¹.

По столице прокатилась волна обысков, связанных с поиском урывавшихся полицейских и членов их семей, которая получила название «охота на городских», и кровавых расправ, последовавших за ней. По городу ползли слухи о тайных планах полиции, о схронах оружия, используемого для расстрела мирных граждан с крыш и чердаков. Отдельные случаи стрельбы по толпе, приукрашивались, и становились источником для всеобщего озлобления против «слуг царского режима». Полицейские и жандармы, узнаваемые везде и в любом обличье, благодаря своей строевой выправке и лексикону, становились жертвами избиений и убийств, а также пополняли ряды пациентов заведений для душевнобольных.

Статистика, приводимая в различных научных исследованиях, гласит, что в ходе революционных событий было арестовано около 3200 человек, преимущественно бывших полицейских и жандармов. В марте 1917 года для дальнейшего содержания в тюрьмы Петрограда было направлено свыше 600 человек: городских, жандармов и других должностных лиц. Расследование совершенных ими преступлений (с точки зрения новых властей) проводилось особыми следственными подразделениями,

¹ Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. — М.: Книга, 1991. С. 108–109.

образованными на основании Временных правил об условиях освобождения арестованных и производства новых арестов в городе Петрограде от 17 марта 1917 года, а после их расформирования — комиссарами милиции Временного правительства и участковыми следователями. В апреле-мае 1917 года большинство арестованных было освобождено.

По поводу количества убитых и раненых полицейских в научной литературе точных данных не приводится. Исследователи объясняют это обстоятельствами гибели и ранений стражей порядка. Революционный накал страстей, ненависть и ощущение вседозволенности толпы диктовали практику самостийных расправ с бывшими полицейскими и иногда — членами их семейств. Тела одних были сброшены в реки и каналы города, другие — зарыты в «заранее приготовленные ямы», третьи — обезображенные, не могли быть опознаны и были погребены безымянными в общих могилах. К примеру, известно, что в марте 1917 года родственники безуспешно разыскивали городского И. Дрошпорта, тело которого бесследно пропало¹. До сих пор остаются неизвестными точные обстоятельства гибели начальника Петроградского губернского жандармского управления Ивана Дмитриевича Волкова².

Из анализа документальных источников следует, что количество пострадавших полицейских и жандармов составляло примерно 30–40 человек убитыми и около 100 ранеными³. Достоверной информации о точных местах погребений погибших полицейских и жандармов, а также судьбах переживших революцию, нет, что лишний раз доказывает научную перспективность исследований в этом направлении.

¹ Ремнева С. В. Полиция в событиях февраля 1917 года // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. С. 27–30.

² Ремнева С. В. Начальник Петроградского губернского жандармского управления Иван Дмитриевич Волков: фрагменты биографии и фотопортрет // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 4 (96). С. 45–53 ; Ремнева С. В. Иван Дмитриевич Волков: портрет генерала для музея российской полиции // В сборнике «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). Материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. Санкт-Петербург, 2022. С. 2061–2069.

³ Ремнева С. В. Полиция в событиях февраля 1917 года // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. С. 27–30.

В марте 1917 года решения, стихийно продиктованные революционной практикой, были законодательно оформлены. «Исполнение полицейских функций прекратилось», — говорилось в телеграмме, направленной 5 марта 1917 года кременчугским полицмейстером полтавскому губернатору¹. 6 марта 1917 года был ликвидирован Корпус жандармов, а 10 марта 1917 года — упразднен Департамент полиции МВД Российской империи². Тогда же в марте был создан новый орган управления новыми революционными правоохранительными органами — Временное управление по делам общественной полиции и имущественной безопасности граждан (переименован в Главное управление по делам милиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан)³. На этот орган практически сразу же был возложен большой (и даже чрезмерный — авт.) объем полномочий административного характера, а именно: 1) по вопросам, связанным с применением действующего Паспортного устава и Правил о порядке выдачи заграничных паспортов от 25 октября 1916 года; 2) о надзоре за военнопленными и подданными воюющих с Россией держав, водворенных в определенные местности (в порядке надзора); 3) о порядке использования военнопленных в качестве рабочей силы; 4) о судьбе лиц, высланных в отдаленные местности по подозрению в шпионаже; 5) о борьбе с дезертирством; 6) о ликвидации старых полицейских учреждений, о порядке увольнения полицейских чинов, выплате им пенсий, пособий и содержания, о порядке пользования имуществом старых полицейских учреждений; о судьбе полицейских чинов, командированных на время войны в распоряжение военных властей, прикомандированным к различным учреждениям и др.

Представляется, что чрезмерно обширные полномочия Главного управления по делам милиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан при реальном отсутствии ресурсов затрудняли деятельность и самой управленческой структуры, и милиции в целом.

¹ Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. — М.: РИПОЛ классик, 2016. — 608 с. С. 442.

² Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март-июнь 1917 г. Петроград, 1917. С. 23.

³ СУ. 1917. № 191. Ст. 1135.

Завершая характеристику первого этапа трансформации правоохранительной системы Российского государства в феврале-марте 1917 года, отметим следующее.

Во-первых, результатом февральских-мартовских событий 1917 года стал полный демонтаж имперской правоохранительной системы, что негативным образом сказалось на состоянии охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в центре и на местах. Объявленная Временным правительством амнистия, в результате которой на свободу вышло свыше 20 тысяч уголовников, свела на нет усилия имперских правоохранителей по обеспечению правопорядка и противодействию преступности в России.

Во-вторых, в условиях революционных потрясений полиция и жандармерия продемонстрировали героизм, стойкость духа и верность присяге, за что многие из них поплатились жизнью. Количество пострадавших в феврале 1917 года стражей порядка неизвестно до сих пор, равно как и места их погребения. Судьбы бывших полицейских и жандармов, а также других должностных лиц имперской правоохранительной системы незавидны: большинство из них погибли в вихрях революций 1917 года и Гражданской войны. В силу этого особую историческую ценность сохраняют воспоминания немногих уцелевших из них, которые стали ценными источниками информации, представляющей огромный интерес для исследователей из различных научных областей.

В-третьих, созданные временные органы управления новыми правоохранительными структурами (общественной полицией и милицией) были созданы фактически по дореволюционным образцам. Министерство внутренних дел Временного правительства практически отошло от руководства органами правопорядка, занимаясь «глобальными вопросами реформирования», сохранив лишь функции общего надзора и регламентации деятельности. Назначение руководителем ведомства «гражданского» чиновника — князя Львова, который не имел опыта руководства правоохранительными структурами и никогда не был связан с их деятельностью, вело к тому, что практический вопрос охраны общественного порядка и борьбы с преступностью принимал «строго

теоретические контуры». Это стало фатальным обстоятельством для вновь создаваемых правоохранительных структур.

Второй этап (апрель-октябрь 1917 года) демонстрировал попытку новой политической элиты, пришедшей к власти в результате Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, сформировать правоохранительную систему кардинально нового типа в условиях буржуазно-демократической России и формирующейся переходной государственно-правовой системы¹. В этот период задачи правоохранительных органов кардинально изменились: из карательного аппарата имперского государства они органично превратились в инструмент защиты прав, свобод и законных интересов граждан свободной буржуазно-демократической Российской республики. В этот период изменился подход к формированию правоохранительной системы, в ее основу был положен принцип демократизации. Ярким примером этому служит народная милиция, созданная Временным правительством. Так, законодатель неслучайно ввел термин «народный» в название правоохранительного органа, подчеркивая его близость к населению, исходя из источника формирования кадров и специфике выполняемых задач. Подразумевалось, что основной кадровой составляющей милиции станут народные массы, т.е. обычные граждане (рабочие, крестьяне, бывшие солдаты, мещане и т.д.), без специальной подготовки и образования, которые в силу достаточно высокого уровня «народного правосознания» и чувства справедливости (который, несомненно, по мнению, законодателя свойственен русскому народу) будут ревностно (и успешно) выполнять свои профессиональные обязанности. Не случайно практически единственным требованием к милиционерам в рассматриваемый период была грамотность. Этого казалось достаточно для того, чтобы прочитать, правильно понять и оформить необходимый процессуальный документ. Безусловно, были и другие требования, продиктованные спецификой будущей профессиональной деятельности: достижение установленного

¹ Дудин Н. П. Становление и развития правоохранительной системы Российской Федерации // Общество и право. Правоохранительная деятельность: история и современность. 2016. № 2 (56). С. 291 ; Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: специфика субъектного состава ... С. 202–208.

законом возраста — 21 год, отсутствие судимости и заведенного в отношении претендента уголовного дела. Однако основным критерием представляется именно грамотность будущего претендента как показатель его готовности выполнять профессиональные служебные обязанности.

Официально новые органы правопорядка именовались «гражданской милицией», однако, использовались и название «народная милиция». Милиция подчинялась местным органам управления и самоуправления (как созданным Временным правительствам, так и местным советам). Обстановка нарастающего политического кризиса, смена правительственных кабинетов и «министерская чехарда» усугубляли ситуацию.

В обязанности милиции входило расследование преступлений, охрана общественного порядка, охрана политических прав и свобод, паспортный контроль, учет населения, надзор за дорожным движением. Вместе с тем, была предпринята попытка возложить на милицию и политический сыск, сбор информации об оппозиции, антиправительственной агитации (т.е. частично — функции упраздненной жандармерии и «охранки»), однако, на практике эти функции выполняли армейские структуры.

Наряду с народной милицией Временного правительства действовали и другие милиционные структуры (к примеру, рабочая милиция, созданная при Советах). После июльских событий она была распущена, но, тем не менее, опыт ее функционирования оказался полезен и был учтен большевиками при формировании советской милиции после Октября 1917 года.

Таким образом, в условиях переходной государственно-правовой системы формирование правоохранительной системы носило незавершенный характер. Созданные Временным правительством правоохранительные структуры в большинстве своем не выполняли своих обязанностей в полном объеме. Идея муниципализации милиции в условиях революции и социально-политической нестабильности оказалась крайне неудачной и привела к провалу правоохранительной политики Российской республики.

Особенностями правоохранительной системы в условиях сложившейся переходной государственно-правовой системы, стали, во-первых,

незавершенность процессов формирования самой системы, во-вторых, отсутствие целостного единства и четко выстроенных взаимосвязей между ее элементами, в-третьих, параллельное сосуществование старых и новых государственно-правовых регуляторов; в-четвертых, был небольшой срок существования самой системы и в силу этого фактическое невыполнение ею своих функций, в том числе по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Поскольку интересующий нас исторический этап в целом характеризуется изменением социальной сущности правоохранительной системы, сменой политической системы в результате Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, то он, безусловно, отражает процесс адаптации правоохранительной системы к новым условиям. Разрушение имперского механизма повлекло за собой кардинальные структурно-функциональные изменения в государственной правоохранительной системе. Изменение подхода в государственно-правовой сфере привело к тому, что лица, которые ранее официально читались государственными преступниками и преследовались по закону, стали героями, примерами для подражания и впоследствии заняли важнейшие государственные посты (В. И. Ульянов-Ленин, И. В. Джугашвили-Сталин и др.)¹. Имперские правоохранительные органы были упразднены и объявлены «антинародными». На смену им, по идее, должны были прийти новые республиканско-буржуазные правоохранительные структуры. Однако этот процесс не стал поступательным, плановым и завершенным. Представляется, что эта незавершенность, фрагментарность правового регулирования деятельности новых правоохранительных органов, двойное подчинение — правительству и органам местного самоуправления, отсутствие прочной финансовой основы их деятельности и доверия к ним населения стали одной из характеристик деятельности правоохранительной системы в условиях государственно-правовой системы переходного типа.

¹ Ромашов Р. А. Правоохранительная система России — организационно-функциональное основание ее уголовной политики // Вестник Самарского юридического института. 2018. № 1 (27). С. 75–76.

Еще одной характеристикой стало одновременное сосуществование старых (имперских) и новых (буржуазных) государственно-правовых средств, обеспечивающих защиту общественных отношений от противоправных посягательств. С одной стороны, вступали в действие новые правовые акты, разработанные Временным правительством, в которых содержались положения о демократизации всех сфер государственно-правовой и общественной жизни: власти в целом и деятельности государственных органов (включая правоохранительные) в частности, о новых принципах построения политической системы, о новой системе ценностей и приоритетах. С другой стороны, одновременно, вплоть до октября 1917 года частично продолжало действовать и имперское законодательство. К примеру, Уголовное уложение 1903 года и Судебные уставы 1864 года сохраняли свою юридическую силу (Временным правительством были внесены изменения лишь в отдельные статьи этих актов)¹.

Детерминантой организации и функционирования правоохранительной системы буржуазно-демократической России в марте-октябре 1917 года стало развитие гражданского общества, неотъемлемым признаком которого должна была стать развития система органов местного самоуправления, формирование которой стало приоритетным направлением внутренней политики Временного правительства.

Третий этап (25–26 октября 1917 г. — дни Октябрьского вооруженного восстания большевиков) — этот короткий временной промежуток времени очень условно может называться периодом, однако, мы посчитали нужным выделить его в силу его исторической значимости. Именно в это время в Петрограде проходил Второй Всероссийский съезд Советов, который подвел черту под существованием буржуазно-республиканской государственно-правовой системы и правоохранительной системы Российской республики — как ее составляющей.

Решениями съезда был закреплён факт перехода власти в государстве к Военно-революционному Комитету (далее — ВРК), уничтожение Российской республики, провозглашенной Временным правительством

¹ Дудин Н. П. Становление и развития правоохранительной системы Российской Федерации // Общество и право. Правоохранительная деятельность: история и современность. 2016. № 2 (56). С. 293.

1 сентября 1917 года, что означало и фактическое упразднение правоохранительной системы буржуазно-демократической России и ее элементов. В дни съезда ВРК, по сути, принимает на себя функцию охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в Петрограде и в России. Этот факт подтверждается решениями съезда, в частности, решением о борьбе с погромным движением, об аресте министром Временного правительства и главным решением — о формировании Совета народных комиссаров (первого Советского правительства) во главе с В. И. Ульяновым — Лениным¹. Создание советской милиции 10 ноября 1917 года поставило точку в существовании буржуазно-республиканской правоохранительной системы и стало началом нового этапа в истории правоохранительной системы Советского государства.

Резюмируя сказанное, сделаем ряд следующих выводов:

Во-первых, правоохранительная система Российского государства в условиях переходной государственно-правовой системы (в феврале-октябре 1917 года) представляла собой совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность государства и каждого конкретного индивида в условиях крушения монархической государственности и становления новой государственности буржуазно-республиканского типа, которая не обрела завершенного правового контура вплоть до начала сентября 1917 года.

Принимая во внимания постулат, сформулированный Н. С. Нижник о том, что «на всех этапах своего развития правоохранительная система государства детерминировала представлениями о праве, природе и сущности публичных и частных интересов, а также необходимости охраны и защиты прав и законных интересов коллективных и индивидуальных субъектов права², заключим, в рассматриваемый период правоохранительная система Российского государства была в основном направлена

¹ Декреты и декларации 2-го Всероссийского съезда советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и Совета Народных комиссаров. Петроград, 1917 // Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина // <https://www.prilib.ru/item/330559> (дата обращения: 13.02.2025).

² Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: специфика субъектного состава ... С. 202.

не на создание условий для совершенствования системы права (как это можно сказать про имперскую правоохранительную систему), а на формирование новых по смыслу правовых норм и установок, отражающих реалии постреволюционного времени. Таким образом, основной задачей формирующейся правоохранительной системы Российской республики стало обретение нового буржуазно-республиканского контура, выработка новых принципов функционирования и новых взаимосвязей между сохранившимися элементами старой имперской правоохранительной системы и адаптация их к новой обстановке в качестве элементов новой системы (встраивание их в нее и создание эклектичного единого правоохранительного механизма).

Таким образом, субъективный состав правоохранительной системы в условиях переходной государственно-правовой системы Российской республики был представлен: 1) совокупностью буржуазно-республиканских правоохранительных органов (прежде всего, народной милицией Временного правительства и ее разновидностями, в том числе, городской милицией, железнодорожной милицией, фабрично-заводской милицией, которые создавались для охраны общественного порядка в крупных городах, на железных дорогах и промышленных объектах на основании распоряжений Временного правительства), системой стихийно формируемых явочным порядком милиционных формирований, курируемых различными профессиональными и (или) социальными группами (студенчество — студенческая милиция, рабочие заводов — рабочая милиция, рабочие и служащие шахт, рудников, заводских приисков и т.д. — промышленная, заводская милиция и т.д.). В круг субъектов правоохранительной системы в рассматриваемый период оказались включены и 2) органы местного самоуправления, которым была подчинена народная милиция Временного правительства, 3) органы правосудия и исполнения судебных решений, которые оказались фактически не затронуты Февральской буржуазно-демократической революцией 1917 года, 4) представители государственной власти, компетенция которых была связана с правоохранительной деятельностью (к примеру, комиссары Временного правительства, которым также была подчинены

милицейские структуры в силу реализации принципа двойного подчинения), 5) правозащитные организации¹.

Таким образом, можно констатировать, что спецификой правоохранительной системы Российского государства в условиях переходной государственности, стало расширение субъектного состава (по сравнению с правоохранительной системой, функционирующей в стабильных, «традиционных» условиях). Помимо «традиционных» органов и должностных лиц, законодательно наделенных соответствующими полномочиями, правоохранительную функцию реализовывали и стихийно возникшие структуры (общественные организации, объединения и др.), а также органы, основная деятельность которых не была ранее связана напрямую с правоохранительной деятельностью (органы местного самоуправления).

1.3. Трансформация представлений о законности в условиях государственно-правовой системы переходного типа

Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года стала этапом кардинальных перемен в истории Российского государства, ознаменовала установление нового политического строя, буржуазной республиканской формы правления, оказала существенное воздействие на правовую сферу.

В то же время большинство исследователей отмечает, что воздействие революционных метаморфозов на российское право носило более эволюционный (а не революционный) характер. В результате событий Февраля 1917 года была упразднена монархия, и, следовательно, «были отменены лишь акты, касающиеся прав и компетенции власти монарха»², в то время как ранее сложившаяся правовая система подверглась лишь незначительным трансформациям. Законы Российской империи в большинстве своем не утратили юридической силы, и оказались вполне жизнеспособными в условиях новой постреволюционной реальности³.

¹ Нижник Н. С. Там же. С. 207–208.

² Никулин В. В. Право в эпоху революций: закономерности эволюции и развития. К 100-летию российской революции // LEX RUSSICA (Русский закон). 2019. № 1 (146). С. 145.

³ Законы Российской империи не утратили юридической силы и использовались на основании постановления Временного правительства «О согласовании Свода

Таким образом, события Февраля 1917 года не изменили кардинально, но наполнили новым смыслом уже сложившуюся правовую терминологию, в том числе и термин «законность», который до революции отождествлялся, прежде всего, с законопослушностью и верностью государю-императору и Отечеству.

Сущность законности как «метода государственного руководства обществом и как режима строгого и неуклонного исполнения законов и иных правовых актов»¹ исторически всегда была тесно взаимосвязана с особенностями политического режима и формой правления. Законы Российской империи и порядок их исполнения, обеспеченный, прежде всего, механизмом принуждения, способствовали формированию специфического режима законности, который соответствовал интересам правящего класса — дворянского сословия. Этот режим обеспечивался «не только силой государственного принуждения, но и соответствующей идеологией»²: знаменитое триединство «православие, самодержавие, народность» оставалось актуальным вплоть до Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года.

После революционных событий ситуация изменилась. На смену «феодально-монархической» законности, которая ушла в прошлое вместе с российской монархией, пришла законность иного типа — законность «буржуазно-республиканская». Прозападно настроенные представители буржуазной элиты, пришедшие к власти в марте 1917 года в составе Временного правительства, расширили ее содержание, провозгласив на европейский манер свободу и равенство граждан³. Таким образом, в постреволюционной России предполагалось сформировать «общество равных», в котором бы каждый гражданин, независимо от сословной принадлежности, обладал бы равными правами и свободами (независимо от вероисповедания, происхождения,

законов с издаваемыми Временным правительством постановлениями» (август 1917 г.).

¹ Мулукаев Р. С. Исторический аспект законности // <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-zakonnosti/viewer> (дата обращения: 20.01.2025)..

² Там же.

³ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. 5 (18) марта. № 1 (46).

национальности и др.). На это было направлено большинство актов Временного правительства¹.

Соглашаясь с мнением В. В. Никулина о том, что «трансформация идеи законности является исходным моментом развития права нового типа»², имеем все основания предположить, что действия Временного правительства в марте-октябре 1917 года были направлены на формирование нового буржуазно-республиканского права, которое бы ознаменовало начало новой эры — буржуазных прав и свобод, буржуазно-республиканской государственности и законности.

В то же время следует заключить, что в рассматриваемый период формирование нового буржуазного права не было завершено, оно «застыло» в переходном состоянии. Об этом свидетельствует большое количество сохранивших юридическую силу норм имперского права, разнонаправленный и бессистемный характер законотворчества Временного правительства как высшего органа власти, в том числе в законодательной сфере, а также решений органов местной власти.

Таким образом, российское буржуазно-республиканское право представляло собой комплекс правовых норм имперского дореволюционного права, а также норм из разнообразных (по источнику, форме, содержанию, кругу лиц) «новых» нормативных правовых актов, принятых с марта по октябрь 1917 года. Все они в совокупности способствовали обновлению понятия законности в условиях становления буржуазно-республиканской государственности.

Как справедливо отмечал Р. С. Мулукаев, «революционные закономерности определяли главную задачу в правовой сфере — перевод нового социального содержания в правовую плоскость»³. Этим объясняются первые шаги Временного правительства по «экстренному»

¹ Одним из наиболее ярких актов такого рода является постановление Временного правительства «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений» от 22 марта 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. Ч. 2. Пг., 1918.

² Никулин В. В. Право в эпоху революций: закономерности эволюции и развития. К 100-летию российской революции // LEX RUSSICA (Русский закон). 2019. № 1 (146). С. 147.

³ Мулукаев Р. С. Исторический аспект законности // <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-zakonnosti/viewer> (дата обращения: 22.01.2025).

провозглашению равенства прав и свобод, объявлению полной и немедленной амнистии, отмене всех сословных и иных ограничений. Поступая таким образом, правительство надеялось обрести поддержку народных масс. Однако «эйфория революции» и полного доверия правительству на фоне продолжающейся Первой мировой войны и глубокого политического и экономического кризиса сменились народным разочарованием и последовавшей «советизацией» населения. Правительство стремительно теряло доверие народа, и даже полная смена (или обновление) составов не могла кардинально повлиять на ситуацию. «Правовое экспериментирование» правительства по передаче власти на местах правительственным комиссарам, по замене полиции народной милицией с выборными начальниками не оправдало себя, повлекло за собой усугубление социальных противоречий и рост преступности, что в конечном итоге привело к захвату власти большевиками в октябре 1917 года.

Таким образом, подводя итог сказанному, сделаем ряд следующих выводов:

Во-первых, Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 года и последовавшие за ней государственно-правовые трансформации наполнили новым смыслом термин «законность» и расширили его содержание. Законность стала трактоваться в истинно демократическом смысле как «непременное условие эффективного функционирования всех институтов государства, нормальной жизнедеятельности его граждан»¹.

Во-вторых, для буржуазно-республиканской России 1917 года содержание законности определялось, прежде всего, в юридическом закреплении общепризнанных европейских ценностей: идей гуманизма и справедливости, равенства граждан, а также широкого круга буржуазно-демократических прав и свобод. Однако отсутствие системного подхода в законотворческой сфере и сохранение множества пробелов в праве не способствовали укреплению законности как таковой.

В-третьих, отдельным элементом законности в России в марте-октябре 1917 года стала на всех уровнях внедряемая идея демократизации

¹ Ростовщиков И. В. Законность и политико-правовой режим // Юрист-правоведъ. 2014. № 3 (64). С. 21.

большинства сфер государственной и общественной жизни, развитие местного самоуправления, введение выборного начала в правоохранительную сферу (замена полиции народной милицией с выборными начальниками).

В-четвертых, важным шагом в укреплении законности в России в марте-октябре 1917 года (в понимании правящей буржуазной элиты) стали мероприятия по подготовке и проведению выборов в Учредительное собрание, которое впоследствии должно было определить форму правления в России. Однако реализация задач в этом направлении не смогла спасти страну от нового революционного потрясения, а само Временное правительство — от свержения.

Раздел 2. Народная милиция Временного правительства — субъект охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в России в марте-октябре 1917 года

2.1. Нормативные основания создания народной милиции Временного правительства

Как отмечалось выше, в феврале 1917 года в результате революционных событий произошло упразднение всей государственной административной системы на всех уровнях. Перед Временным правительством, пришедшим к власти в марте 1917 года, встало множество сложных и важных вопросов государственного масштаба, требовавших незамедлительного разрешения. Одним из таких вопросов был вопрос об организации правоохранительной системы, построенной на кардинально новых принципах¹.

В первом же постановлении Временного правительства от 3 марта 1917 года, явившемся программным документом преобразований, в том числе и в правоохранительной сфере, декларировалось упразднение полиции и замена ее народной милицией, построенной по типу муниципальной².

Решение об учреждении милиции было решено осуществить повсеместно в соответствии с насущными потребностями неспокойного постреволюционного времени. Новые органы правопорядка планировалось учредить в городах и губерниях новой республиканской России, на железнодорожном и водном транспорте, на заводах и фабриках. По мнению законодателей, милиции предписывалось, прежде всего, «охранять общественную безопасность и порядок и защищать всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства»³.

¹ Лясович Т.Г., Удальцов А. А. Охрана общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте в России в марте-октябре 1917 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики Тамбов: Грамота, 2016. № 4(66): в 2-х ч. Ч. 2. С. 103.

² Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.

³ Проект Временного положения о милиции. Объяснительная записка к нему и проект постановления о введении Временного положения о милиции в действие.

Нормативными основаниями деятельности нового органа правопорядка стали: прежде всего, правовые акты общего характера, в которых закреплялись общеправовые принципы, в соответствии с которыми издавались отраслевые правовые акты, в том числе и правовые акты, регулировавшие организационное построение и деятельность милиции Временного правительства.

После событий Февраля 1917 года когда-то устойчивый имперский государственный аппарат был разрушен, а целостная правовая система была частично адаптирована под новые реалии жизни. В условиях сформировавшейся переходной государственно-правовой системы одна из основных функций государства — борьба с преступностью и охрана общественного порядка осталась неизменной, однако, дореволюционные государственные органы и структуры, когда-то служившие для реализации данной функции, были упразднены явочным порядком. Впоследствии это положение вещей было закреплено актами Временного правительства (о ликвидации полиции, жандармерии и др.).

Нормативную правовую основу создания и деятельности нового органа правопорядка — народной милиции Временного правительства составляли: во-первых, Декларация Временного правительства о целях и задачах от 3 марта 1917 года, в которой провозглашалось упразднение царской полиции и замена ее народной милицией, подчиненной органам местного самоуправления¹; во-вторых, постановление Временного правительства № 537, принятое 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции»² и утвержденное им Временное положение о милиции, которое не только регламентировало создание нового органа правопорядка, но и определяло круг его задач и принципов деятельности; в-третьих, постановления и положения об учреждении милиции в отдельно взятых местностях (городах). К примеру, в Петрограде действовало Временное положение об устройстве и составе Петроградской городской милиции³.

12 апреля 1917 г. // РГИА. Ф. 857 (Фонд Зарудного). Оп. 1 Д. 1612. Л. 7.

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.

² Вестник Временного правительства. 1917. № 35 (20 апреля).

³ Временное положение об устройстве и составе Петроградской городской милиции // ГАРФ. 1791. Оп. 2. Д. 90.

Со временем возникла объективная потребность в разработке специального законодательства по охране общественного порядка, однако, фактически его создание находилось в начальной стадии¹. В итоге процесс разработки нормативных правовых основ деятельности народной милиции Временного правительства так и не был завершен. К примеру, разработка положения о железнодорожной милиции так и осталось проектом.

Планировалось также создание специальной милиции, которая была бы учреждена в случае недостаточности сил народной милиции Временного правительства, и целью которой стала бы защита свободы, личности, имущества, общественного спокойствия и безопасности. Рассматривался вопрос и о создании специальной полиции по финансовому, судебному и военному управлению. Предусматривалось воссоздание *подразделений уголовного розыска, нормативной основой деятельности* которых стало единственное в своем роде Положение о Петроградском столичном управлении уголовного розыска от 11 июля 1917 года. В остальных местностях страны подразделения уголовного розыска функционировали стихийно под руководством местных самоуправлений или в структуре общей милиции. Какого-либо нормативного единства в сфере борьбы с преступностью не было, и она осуществлялась в самых разнообразных организационных формах. В отдельных городах, где уцелели сыскные отделения, они начинали восстанавливать свою деятельность, в других — для выполнения этих функций из состава общей милиции выделялись наиболее грамотные и подготовленные лица. В целях устранения разрушительных последствий Февраля 1917 года и возобновления борьбы с преступностью, Временным правительством 20 июня 1917 года было принято специальное постановление «О порядке восстановления уголовных дел общей подсудности, уничтоженных во время событий, происшедших в конце февраля и в начале марта 1917 года»².

¹ Токарь Л. Н. Милиция Временного правительства (февраль-октябрь 1917 год) // forma-odezhda.com (дата обращения: 4.03.2025).

² Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 153. Ст. 854. Петроград, 1917.

Тем не менее, общими тенденциями в правоохранительной сфере стали рассогласованность, отсутствие упорядоченности и единства. Ослабление центральной власти и падение авторитета правительства диктовало местным властям возможность не только самостоятельно трактовать смысл приходящих на места распоряжений и избирательно их выполнять, но и инициировать создание собственных. К примеру, в Москве был разработан целый комплекс правовых актов «специализированного характера», которые касались регламентации различных сторон деятельности московской городской милиции: правил ношения формы одежды, выдачи нагрудных знаков и др. К примеру, приказом Комиссариата Московского градоначальства № 1 от 8 марта 1917 года была установлена выдача зачисленным в состав милиции карточек и отличительных (милицейских) знаков. Приказом по московской городской народной милиции № 55 от 8 июня 1917 года начальники районных милиций обязывались разъяснять подчиненным обязательность ношения отличительных милицейских знаков при исполнении служебных обязанностей по охране общественного порядка. Совместным приказом по Комиссариату Московского Градоначальства и Московской городской народной милиции № 17/56 от 9 июня 1917 года милиция переименовывалась в «московскую городскую милицию». Приказом по Московской городской милиции № 106 от 6 августа 1917 года вводились нормы снабжения и обмундирования милиционеров.

В силу того, что процесс создания милиции Временного правительства не был упорядоченным ввиду отсутствия единой позиции в правительстве (и в обществе) относительно роли и задач новой силовой структуры, представляет определенный интерес процесс разработки нормативных правовых основ создания и деятельности милиции, в частности, Временного положения о милиции, проект которого неоднократно обсуждался на заседании Комиссии по милиции и муниципальной полиции. Известно, что эта Комиссия была учреждена 26 марта 1917 года на совещании по реформе местного самоуправления и управления, образованного при МВД Временного правительства¹.

¹ Объяснительная записка к Проекту Временного положения о милиции // Ф. 857 (Фонд Зарудного) Оп. 1 Д. 1612. Л. 11.

Из членов совещания в состав Комиссии вошли: князь С. Д. Урусов (председатель), члены Комиссии — И. А. Блинов, В. Д. Кузьмин-Караваев, Н. А. Ленский, Н. Н. Львов, Г. Д. Скарятин, Н. М. Тоцкий. Кроме того, в работе комиссии принимали участие — члены совещания: В. П. Иванов, Д. Д. Протопопов, специально приглашенные лица: В. И. Голованов, А. С. Губонин, К. Л. Берманский, С. Г. Сватиков, И. Е. Щербак. Делопроизводителем был назначен от Управления делами совещания — барон Б. А. Симолин¹.

Основной задачей Комиссии являлась разработка проекта о милиции и муниципальной полиции и преодоление противоречий относительно общих принципов ее организации.

Обстоятельства заседаний Комиссии (было проведено шесть заседаний только за март 1917 года) и оживленные дискуссии относительно создания новых правоохранительных органов красноречиво свидетельствуют о крайней остроте обсуждаемого вопроса и намерениях правительства его разрешить в кратчайшие сроки. И действительно: 31 марта 1917 года (то есть меньше чем за неделю интенсивной работы) готовый проект был окончательно отредактирован и передан в Управление делами Совещания по реформе местного самоуправления и управления.

В процессе обсуждений акцент был сделан на тех вопросах, которые вызывали наибольшие споры: так, вопрос о содержании функции, которые должны быть возложены на будущие органы правопорядка был признан наиболее сложным. Комиссия единодушно решила, что функции муниципальной полиции и милиции нельзя характеризовать либо как исключительно местные, либо как только государственные. Само противопоставление местных вопросов государственным представлялось весьма условным, исторически подвижным и изменчивым.

Эти общие соображения оказались вполне применимы и к муниципальной полиции и милиции: законодатели решили, что, если бы можно было бы наделить милицию лишь функцией охраны безопасности и общественного порядка, то становилось очевидным заинтересованность всех в этом вопросе: и граждан, и органов местного самоуправления,

¹ Там же. Л. 11–12.

и государства. Однако в силу того, что в новых политических реалиях муниципальные органы на местах осуществляют функции государства, то комиссия пришла к выводу, что милиции можно охарактеризовать как исполнительный орган государственной власти¹.

Перейдя к обсуждению вопроса о том, в чьем ведении должна состоять милиция, Комиссия единогласно приняла решение, что милиция должна состоять в ведении органов земского и городского самоуправления. Этому же решению способствовали и те соображения целесообразности, которые четко озвучил в своем докладе председатель комиссии — товарищ министра внутренних дел князь С. Д. Урусов. Он отметил, что «... опасность централизации этой, по существу, физической силы в руках правительства небезопасно как для гражданской свободы, так и для развития местной жизни... именно поэтому милиция должно состоять в ведении земского и городского самоуправления»². Это решение еще и отвечало общей тенденции к децентрализации власти, наметившейся после февральских революционных событий 1917 года. По замыслу реформаторов, создаваемая вместо «запятнавшей себя» царской полиции народная милиция (не случайно даже в наименовании подчеркивался «народный компонент») должна быть близка к местному населению и его нуждам и не в коем случае не внушать опасения и трепета.

Особого внимания требовал вопрос о полномочиях новой правоохранительной структуры. Большинство членов Комиссии склонялись к мнению, что основными принципами организации милиции должны стать дисциплина и субординация. В протоколах заседания Комиссии отмечалось, что «каждый высокий чин милиции должен иметь право приказанья, которому низший обязан беспрекословно подчиняться, пока это приказание не выходит за рамки закона»³. Единогласно устанавливалось, что во главе милиции должно быть поставлено «единое лицо (начальник милиции), ответственное за всех подчиненных ему чинов милиции». Таким образом, в деятельности милиции единогласно исключалась коллегиальность, и делался акцент на принципе единоначалия.

¹ Там же.

² ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д. 121. Л. 37.

³ Там же.

Поскольку милицейская реформа планировалась как часть реформы муниципальной, а основной единицей местного управления и самоуправления становился уезд, было предложено сделать основным типом организации милиции — уездную милицию. В крупных (губернских) городах вместо городской полиции предполагалось учредить собственную милицию.

Дискуссионным вопросом явился вопрос об избрании (назначении) начальника милиции. По отзывам современников, «Комиссия неоднократно останавливалась на этом пункте проекта и в конце концов единодушно признала, что наиболее рационально поручить это уездной земской или городской управе по принадлежности»¹. Отмечалось, что в противном случае начальник милиции, назначенный центральной государственной властью, непременно «явно и скрыто оказывал бы давление на весь ход местной жизни и в корне подрывал бы высокое положение местного самоуправления», поскольку «полицейские традиции... (в плохом смысле этого слова — авт.), бесспорно, еще не скоро исчезнут в России»².

Таким образом, Комиссия отвергла мысль о назначении начальника милиции центральной государственной властью. В пользу такого решения достаточно убедительно говорила уже сложившаяся практика избрания начальников милиции в крупных городах: в Петрограде, Москве, Нижнем Новгороде и некоторых других городах России. Это решение обеспечивало понимание сущности создаваемого правоохранительного органа, как части административного механизма, которому местным представительством поручена охрана безопасности и порядка. В то же время законодатели посчитали неверным полностью «оторвать деятельность милиции от контроля представительства»³, поэтому Комиссия обязала начальника милиции ежегодно через управу отдавать представительству письменный отчет в своей деятельности, а также по требованию представительства давать личные объяснения.

¹ Там же.

² Там же.

³ Объяснительная записка к Проекту Временного положения о милиции // Ф. 857 (Фонд Зарудного) Оп. 1 Д. 1612. Л. 11–12.

Заслуживает внимания тот факт, что Комиссия, «ради пользы дела и поддержания престижа начальника милиции» установила для занятия его должности образовательный ценз не ниже среднего учебного заведения, а также распространила на него общий ценз «непорочного имени милиции», а также сочла невозможным наложение на него дисциплинарных взысканий. Кроме того, Комиссия сочла нужным признать его в служебном отношении неподчиненным уездному комиссару — представителю правительства в уезде, чтобы подчеркнуть высокий авторитет начальника милиции в уезде и предоставить широкий простор его личной инициативе при осуществлении служебных полномочий¹.

Передавая в ведение местного самоуправления охрану общественного порядка и безопасности, Комиссия понимала, что в «единстве мер охраны и в высоких качествах личного состава милиции заинтересовано все государство». Эти соображения вынудили Комиссию предоставить центральной и губернской власти права общего руководства издания инструкций и наказов, а также ревизии деятельности и учреждений милиции.

Кроме того, Министру внутренних дел было решено предоставить право составления смет на содержание милиции и согласование кредитов. При обсуждении вопроса о том, кому в губернии надо предоставить право надзора и руководства уездными и городскими учреждениями милиции были высказаны различные мнения. Одни члены Комиссии полагали, что — губернскому комиссару; другие — исходя из того, что комиссар является высшим представителем государства в губернии, «живым воплощением государственного единства и носителем идей и стремлений государства в целом»², полагали, что комиссара нельзя обременять массой мелких и сложных обязанностей по надзору и руководству. В силу этого было решено в помощь комиссару создать в губернии особую должность правительственного инспектора милиции, подчиненного комиссару.

На рассмотрение Комиссия находились и другие «милицейские» проекты. Один из них — проект об организации специальной милиции предусматривал создание специальных милицейских подразделений,

¹ Там же.

² Там же. Л. 11.

целью создания которых являлась бы защита свободы, личности, имущества, общественного спокойствия и безопасности. Однако этот проект практически сразу был отклонен большинством голосов. Еще один проект предусматривал создание специальной полиции по финансовому, судебному и военному управлению, однако, и он был отклонен. Так большинством голосов было решено, что в силу необходимости экономии средств, функции специальной полиции будут возложены на милицию, дополнив, таким образом, ее специальные функции по охране общественного порядка и безопасности. Таким образом, полный перечень предметов ведения милиции по охране общественного порядка, безопасности и делам общественного благоустройства было решено поместить в ст. 19 Проекта¹.

В заключении не будет лишним сказать несколько слов об используемом законодателем в Положении термине «милиция», применение которого также не было воспринято единогласно прогрессивной общественностью. Так, некоторые члены Комиссии отмечали, что использование этого термина не соответствует смыслу и содержанию создаваемой правоохранительной структуры, и предлагали заменить его термином «общественная полиция» или «гражданская стража». Но, поскольку все соответствующие учреждению русскоязычные термины оказались «загрязненными теми институтами старого порядка, которые у всех вызывают только чувство ненависти или презрения, как: полиция, конно-полицейская стража, охранка (отделение по охранению общественной безопасности и государственного порядка)»² и др., то Комиссия большинством голосов все-таки решила сохранить термин «милиция».

Таким образом, очевидно, что процесс разработки проекта Положения о милиции был несколько затруднен в силу дискуссионности самого вопроса о создании правоохранительного органа нового типа, подчиненного органам местного самоуправления, его роли в государственном и общественном механизме, объему полномочий его сотрудников.

Новационный характер правительственных преобразовательных концепций и правовая неопределенность, сложившаяся на практике, которая

¹ Там же. Л. 11–12.

² Там же.

являлась «визитной карточкой» переходного периода, инициировала возникновение многочисленных запросов и ходатайств граждан и их объединений, должностных лиц, организаций, политических партий, общественных организаций в адрес МВД Временного правительства о необходимости скорейшей разработки единого подхода к организации милиции и разъяснения принципов ее функционирования. Неудовлетворительное состояние общественного порядка, в том числе вызванное широкой амнистией, инициативно проведенной Временным правительством, лишний раз подчеркивало обоснованность требований народных масс «о быстрых и решительных мерах по разработке единого закона о милиции»¹.

20 апреля 1917 года было опубликовано принятое 17 апреля 1917 года постановление Временного правительства «Об учреждении милиции», которое и должно было внести единообразие в стихийно созданные после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года органы правопорядка на местах. Данное постановление было подписано министром — председателем Временного правительства князем Г. Е. Львовым, членами кабинета: А. Ф. Керенским, П. Н. Милюковым, В. Н. Львовым и др., и скреплено подписью управляющего делами Временного правительства В. Набоковым².

В пункте 1 Постановления «Об учреждении милиции» от 17 апреля 1917 года прямо указывалось, что милиция учреждается вместо наружной полиции и функционирует на основании правил, изложенных в прилагаемом к постановлению Временном положении о милиции (далее — Положение), в котором милиция определялась как «исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений»³.

При этом под земским и городским самоуправлением понимались городские думы, уездные земские собрания и их исполнительные органы — уездные земские и городские управы. Органам местного самоуправления отводилась особая роль в обществе и государстве.

¹ Несмиянов А.Н. О некоторых вопросах обеспечения правопорядка в феврале-октябре 1917 года // История государства и права. 2000. № 4. С. 11–12.

² Вестник Временного правительства. 1917. № 35 (20 апреля).

³ Там же..

Предполагалось, что именно они, избранные демократическим путем в соответствии с новыми принципами, станут представительными органами власти в полном смысле этого слова, выразителями чаяний всего населения, гарантом будущей республиканской демократии. При помощи органов местного самоуправления правительство планировало провести выборы во Всероссийское Учредительное собрание, сделав, тем самым шаг, к развитию парламентаризма в новой постреволюционной России. Поэтому представляется вполне обоснованной идея правительства передать решение вопроса об обеспечении общественного правопорядка и борьбы с преступностью муниципальным структурам, как единственным органам, способным после падения монархии и дезорганизации монархических институтов власти, осуществлять управленческие и иные функции на местах. К тому же муниципальные органы правопорядка как децентрализованные выборные силовые структуры представлялись и правительству, и общественности более безопасными, всецело сосредоточенными на выполнении своих непосредственных обязанностей.

Примечательно, что полномочия муниципальных структур в отношении организации и управления милицией в новом положении довольно четко. К примеру, согласно п. 5 Положения «определение состава, числа окладов содержания чинов милиции и служащих канцелярий принадлежит уездным земским собраниям и городским думам по принадлежности»¹. Законодательно закреплялась и подчиненность начальников милиции непосредственно уездным земским и городским управам. Начальники милиции обязаны были ежегодно предоставлять отчеты земскому собранию или городской думе, которые в случае необходимости могли потребовать от милицейских должностных лиц личных объяснений.

Согласно Положению милиция предусматривалась как штатный орган исполнительной власти, комплектуемый по найму. Штат милиции формировался лично начальником милиции, который руководил подчиненными и имел право наложения на них дисциплинарных взысканий. Таким образом, принцип единоначалия и определенная иерархия

¹ Там же.

все же закреплялись законодательно и ограничивались пределами уезда или города. Представляется, что разработчики Положения, учитывая неудачную практику коллегиальных органов, стоявших во главе милиции в первые дни после Февраля 1917 года и ослаблявших личную ответственность чинов милиции, пришли к заключению, что «... при необходимости быстроты и решительности действий милиции, всякое коллегиальное начало, стоявшее во главе ее, было бы слишком громоздким и малоподвижным аппаратом»¹.

Согласно пункту 2 Положения основным типом милиции должна была стать городская милиция и уездная милиция. Пояснялось, что все губернские и более значительные города, посады и местечки, для которых установлена отдельная полиция на основании действовавших к 1 марта 1917 года законов и правительственных распоряжений, должны иметь свою отдельную милицию. Весь уезд с уездными и безуездными городами, посадами, местечками и селениями, находящимся в нем, подлежал ведению уездной земской милиции.

Отдельно подчеркивалось, что в отношении областей и губерний, в которых еще не было введено местное самоуправление, давалось следующее примечание: «... в уездах, в коих не имеется городов хотя бы с упрощенным общественным самоуправлением, а также в тех уездах, где органы упрощенного общественного самоуправления уездных городов не признают возможным взять на себя устройство уездной милиции, последняя вплоть до введения в этих местностях местного самоуправления, учреждается распоряжениями губернского (областного) комиссаров на общих основаниях данного Положения»². Так, в неземских губерниях вплоть до введения земства, весь уезд подлежит ведению начальника милиции, избираемого городской управой уездного города.

В соответствии с Положением милиция была представлена следующими должностными лицами: начальником милиции, его помощниками, участковыми начальниками, их помощниками, старшими милиционерами и милиционерами. При начальнике уездной (городской) милиции учреждалась канцелярия с секретарем и рассыльными, имелось помещение

¹ ГА РФ. Ф. 1781. Оп. 1. Д. 719. Л. 54.

² ГА РФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д. 121. Л. 37.

для арестованных и архив. При участковых начальниках милиции также учреждались канцелярии и помещение для арестованных¹.

Определение состава, числа и окладов содержания чинов милиции и служащих канцелярии принадлежало уездным земским собраниям и городским думам.

Финансирование милиции. Милиция Временного правительства содержится за счет средств, ассигнуемых из государственного казначейства по смете МВД, так и за счет сумм, отпускаемых городскими думами и уездными земскими собраниями из местных источников. Определение части расходов по отдельным городам и уездам, подлежащих отнесению на государственное казначейство по смете МВД, предоставляется Министру внутренних дел по соглашению с Министром финансов.

Правила проверки расходов по содержанию уездной и городской милиции, производимых за счет средств государственного казначейства, устанавливаются Министром внутренних дел по соглашению с Министром финансов и государственным контролем.

Требования к должностным лицам милиции. Ряд статей Положения был посвящен положению начальника милиции. В соответствии с пунктом 10 начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной управой. Остальные чины милиции замещались начальниками милиции по их собственному усмотрению. Таким образом, по общему правилу принцип выборности сохранялся лишь в отношении начальников милиции. Начальники милиции и их помощники должны были состоять в российском подданстве (гражданстве — авт.), иметь не менее 21 года от роду, образование не ниже среднего.

К остальным должностным лицам в милиции предъявлялось лишь требование грамотности. Интересно, что пункт 15 Положения, вводивший определенный образовательный ценз, отдельные исследователи советского периода усматривали стремление «буржуазного» законодателя «лишить трудящихся доступа в милицию». Однако представляется, что требование минимальной образованности (грамотности) было

¹ Вестник Временного правительства. 1917. № 35 (20 апреля).

обусловлено не политической составляющей, а профессиональными требованиями к милиционной службе.

О порядке определения и увольнения чинов уездной и городской милиции. Начальники милиции избирались и увольнялись городскими и уездными земскими управами по принадлежности без определения срока их службы. Помощники начальников милиции назначались и увольнялись со службы по представлениям начальников милиции, городскими и земскими управами по принадлежности. Остальные милицейские должности замещались начальниками милиции по их усмотрению¹.

Общие требования к чинам милиции и ограничения при принятии на службу. На должности по милиции могли быть назначены только лица, состоящие в русском подданстве и достигшие 21 года.

На должности в милиции не могли быть назначены лица: 1) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; 2) подвергшиеся по суду лишению или ограничению прав или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного в виде промысла или получение через обман имущества, подлоги, лихоимство и ростовщичество — если со дня отбытия наказания прошло менее 5 лет; 3) несостоятельные должники; 4) состоящие под опекой за расточительность; 5) содержатели домов терпимости.

На должности начальников милиции и их помощников назначались лица с образованием не ниже среднего, ко всем остальным претендентам (на иные милицейские должности) предъявлялся только ценз грамотности.

О временном замещении должностей. В случае отсутствия, пребывания в отпуске или болезни начальников милиции, а также при оставлении ими должностей, их обязанности исполнялись помощниками (в крайнем случае, участковыми начальниками милиции — по усмотрению управы). Временное замещение должностей иных чинов милиции зависело от распоряжения начальника уездной или городской милиции по принадлежности.

¹ Там же.

О предметах ведения и степени власти милиции. Подчеркивалось, что основной задачей милиции является охрана общественной безопасности и порядка, а также защита всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства¹.

К предметам ведения милиции по охране общественного порядка и безопасности и делам общественного благоустройства относились:

1) принятие мер к прекращению нарушения порядка, закона или обязательного постановления; 2) своевременное распоряжение населения о распоряжениях правительственных и общественных властей и об исходящих от них объявлениях и извещениях; 3) охрана права гражданской свободы; 4) содействие органам правительственной и общественной власти в осуществление ими возложенных на них обязанностей; 5) выдача удостоверений о личности, а также всех других предусмотренных действующими постановлениями удостоверений, справок, сведений и свидетельств, в том числе и свидетельств о бедности; 6) ведение учета населения в местностях, где такой учет установлен; 7) составление актов и протоколов о всякого рода несчастных случаях и насильственных действиях, а равно о всякого рода обстоятельствах, если это необходимо гражданам для защиты их прав. При этом упомянутые в пунктах акты и протоколы должны содержать указания на лицо, составившее протокол или акт, изложение существа удостоверяемых ими обстоятельств, а также иметь подписи лица, составившего акт или протокол, а также о понятых, которые присутствовали при составлении протокол или акта; 8) обеспечение порядка в местах общественного пользования, а равно наблюдение за исправным содержанием дорог, мостов, гатей, улиц и площадей и за порядком движения на них; 9) принятие мер к охранению безопасности и порядка при пожарах, наводнениях и других общественных бедствиях, и равно и подача помощи в несчастных случаях; 10) требования содействия граждан для оказания помощи при общественных бедствиях и несчастных случаях.

Сверх указанных обязанностей устанавливались и дополнительные обязанности милиции: 1) по делам казенного управления

¹ Там же.

и общественного хозяйства; 2) по делам судебного ведомства; 3) по делам военного ведомства¹.

По делам казенного управления и общественного хозяйства: 1) взыскание недоимок и всяких казенных и общественных сборов и платежей, рассылка окладных листов по государственным, земским и городскими сборам, на основании действующих на этот предмет узаконений и распоряжений правительства; 2) наблюдение за верностью весов и мер.

По делам судебного ведомства: 1) производство дознания и участие в предварительном следствии по уголовным делам на основании законов уголовного судопроизводства; 2) участие по делам публичного обвинения в качестве обвинителей в указанных законом случаях; 3) представление суду обвиняемых и других лиц, вызываемых по требованию суда, а равно взятие их под стражу в случаях вступления в силу соответствующего постановления; 4) вызванных в суд для ответов, оглашения решений, участие в приведении в исполнение судебных приговоров и определений, а также других действий, предусмотренных законами о судопроизводстве; 5) обязанности по наблюдению за пересылкой арестантов в соответствии с Уставами о содержании под стражей; 6) хранение вещественных доказательств.

По делам военного ведомства: 1) обязанности по учету и призыву на действительную службу чинов армии и флота; 2) извещении семейств воинских чинов о смерти последних по установленным на то правилам; 3) сообщение военным властям сведений о проживающих в данной местности воинских чинах, просрочивших отпуска.

Сверх установленных обязанностей чины милиции обязаны исполнять все законные требования правительственных и общественных властей.

Чины милиции *имели право задерживать граждан* в следующих случаях: 1) по постановлению надлежащей судебной власти; 2) в случае, если они были застигнуты на месте совершения преступления или сразу после его совершения; 3) если потерпевший от преступного деяния или очевидцы укажут прямо на подозреваемое лицо; 4) если на подозреваемом или его жилище найдены будут явные следы преступного деяния;

¹ Там же.

5) если вещи, служащие доказательством преступного деяния, принадлежат подозреваемому или найдены при нем¹.

Во всех перечисленных случаях (кроме п. 1) задержание применялось милицией лишь в случае, если до надлежащего распоряжения представителей судебной власти, гражданин мог скрыться.

Кроме того, милиция имела право задержания лиц, пребывание которых на свободе угрожает непосредственной опасностью самим этим лицам, окружающим, либо сопряжено с незаконным нарушением свободы других лиц или общественной благопристойности.

О каждом случае задержания милиция обязана составлять протокол с точным обозначением места, дня и часа задержания, оснований применения этой меры. По требованию задержанного, ему немедленно должна быть выдана копия протокола (лицом, составившим протокол). Лица, участвовавшие в деле и члены семьи задержанного, имели право требовать от чинов милиции выдачи им копии протокола в трехдневный срок.

Лиц, задержанных без письменного постановления судебной власти, немедленно освобождали, или в течение 24 часов доставляли к судье или судебному следователю, которым дело подведомственно, если задержание состоялось в месте их пребывания; в остальных же случаях — к ближайшему судье или судебному следователю.

Если задержание состоялось в месте, отдаленном от места постоянного пребывания представителей судебной власти, то срок (24 часа), установленный для доставления им задержанного, мог быть увеличен насколько, насколько это необходимо по местным условиям².

Применение оружия и ношение форменной одежды. Постановление определяло порядок ношения милиционерами холодного и огнестрельного оружия (револьверов), а также порядок его применения (ст. 30). Особенно подчеркивалось, что применение оружия было возможно лишь при исполнении милиционерами своих служебных обязанностей, на основании специальной инструкции. При исполнении служебных обязанностей все чины милиции были обязаны носить установленную управой форменную одежду.

¹ Там же.

² Там же.

Служащий милиции мог во время исполнения своих служебных обязанностей применять оружие в следующих случаях: 1) для отражения всякого вооруженного на него нападения; 2) для отражения нападения, хотя бы и невооруженного, но сделанного несколькими лицами или даже одним лицом в обстоятельствах, когда никакое иное средство защиты не было возможным; 3) для обороны других лиц, когда никакое иное средство обороны не было возможно; 4) при задержании преступника, когда он будет препятствовать сему указанными выше насильственными действиями, или когда будет невозможно преследовать или настичь убегающего; 5) при преследовании арестанта, бежавшего из тюрьмы или из-под стражи, когда невозможно настичь его или когда он противится задержанию предусмотренными выше насильственными действиями.

В каждом из перечисленных случаях служащий милиции был обязан обо всех обстоятельствах и последствиях применения оружия доложить при первой возможности своему непосредственному начальству¹.

Правила оформления процессуальных документов. Любое нарушение закона или обязательного постановления, зафиксированное милицией, должно быть оформлено протоколом.

Протокол составлялся в месте обнаруженного нарушения закона или обязательного постановления, или в ближайшем жилище. При невозможности составить протокол в одном из указанных мест, протокол составлялся в ближайшем управлении милиции, при чем чины милиции должны пригласить нарушителя в означенное управление лишь в случае невозможности никакими средствами удостовериться в личности его и месте жительства на месте.

В протоколе должно быть указано: кто составил протокол, где, когда и кем совершено нарушение, в чем оно заключается, какому закону или обязательному постановлению противоречит и какими последствиями угрожает, а также в чем заключается требование, предъявленное милицией.

Обстоятельства, устанавливаемые протоколом, должны быть по возможности удостоверены свидетелями, понятыми или сведущими лицами.

¹ Там же.

О порядке субординации чинов милиции. Общее руководство деятельностью милиции осуществлял министр внутренних дел. Первым министром внутренних дел Временного правительства стал князь Львов Георгий Евгеньевич (март-июль 1917 года). После его отставки на недолгое время (с 10 по 24 июля 1917 года) ведомства возглавил Церетели Ираклий Георгиевич. Третьим министром внутренних дел Временного правительства стал Авксентьев Николай Дмитриевич (конец июля-сентябрь 1917 года). И последним, четвертым главой МВД Временного правительства был Никитин Алексей Максимович, который занимал свой пост на протяжении одного месяца (сентябрь-октябрь 1917 года)¹.

Министр внутренних дел обладал широкой компетенцией по управлению делами милиции. Ему принадлежало издание инструкций и наказов, определяющих техническую сторону деятельности милиции; надзор за учреждением и деятельностью милиции, производство ревизий; составление смет на содержание милиции и ассигновании, отпускаемых на нее кредитов по городам и уездам².

Для повышения эффективности управления новой правоохранительной структурой в губерниях учреждались особые должности правительственных инспекторов милиции на основе Положения о губернских и уездных комиссарах³. Губернским властям принадлежало руководство деятельностью милиции в пределах губернии; дача соответствующих указаний, распоряжений и разъяснений; надзор за учреждением и деятельностью милиции, а также производство ревизий; перемещения кадров милиции в пределах губернии на основании инструкции губернским и уездным комиссарам.

Начальники милиции непосредственно подчинялись уездным земским и городским управам по принадлежности и, не находясь

¹ Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802-октябрь 1917. Статья Некрасова В. Ф. и Сальникова В. П. Серия «Внутренние войска и органы внутренних дел России». Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. — СПб.: Фонд «Университет», 2000. — 350 с.

² Вестник Временного правительства. 1917. № 35 (20 апреля).

³ Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах. 19 сентября 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений правительства. Петроград, 1917. № 246. 6 октября. Отд. 1. Ст. 1749. С. 2888–2890.

в подчинении уездного комиссара, в тоже время были обязаны исполнять все его законные требования и поручения.

Начальнику уездной и городской милиции подчинялись их помощники, участковые начальники милиции (и их помощники), старшие милиционеры и милиционеры. Участковому начальнику милиции были подчинены их помощники, старшие милиционеры и милиционеры. Старшему милиционеру подчинены милиционеры.

Об отчетах и ответственности чинов милиции. О своей деятельности начальник милиции предоставляли ежегодно через уездную земскую и городскую управы, отчет уездному земскому собранию или городской думе, по принадлежности. Одновременно с этим отчет этот представлялся начальником милиции местному правительственному инспектору. В случае необходимости, земское собрание или городская дума могли потребовать от начальника милиции личных объяснений.

Жалобы на действия начальника милиции и его помощников приносились уездной или городской управе, правительственному инспектору или прокурорскому надзору или в административный суд по принадлежности. Жалобы на действия прочих чинов милиции приносились непосредственно их начальству — уездному комиссару, прокурору или в административный суд.

За свои действия начальники милиции и их помощники дисциплинарным взысканиям в административном порядке не подвергались.

Участковые начальники милиции и их помощники подвергались в порядке дисциплинарной ответственности, замечаниям и выговорам — властью начальника милиции.

В отношении старших милиционеров и милиционеров могли быть вынесены замечания, выговоры, штрафы (в размере не свыше причитающегося им за пять дней содержания) и назначению в наряд и в наряд вне очереди (не свыше трех нарядов каждый раз) — властью участковых начальников.

В случае явного несоответствия начальника милиции занимаемой им должности (или привлечения его к судебной ответственности) правительственный инспектор имел право временно отстранить

его от должности, сообщив о том подлежащей уездной или городской управам для окончательного увольнения его от таковой. В случае, если управа не увольняла такого начальника милиции в течение семи дней, то правительственный инспектор предоставлял все дело министру внутренних дел, которому принадлежало право окончательного разрешения дела по предварительному рассмотрению его в Совете Министра внутренних дел. Фактически, такой сложный и длительный порядок устранения от должности начальника милиции подчеркивал независимость уездной и городской милиции от центральных органов МВД и отсутствие у правительственного инспектора возможности реально влиять на деятельность милиции.

В дальнейшем развитие института правительственных инспекторов нашло свое продолжение во Временном положении о милиции городов Петрограда, Москвы, Киева и Одессы, в проекте Временного положения о губернских и уездных комиссарах, в проекте Положения о правительственном инспекторе милиции, которые также можно отнести к *нормативным основам создания и деятельности милиции Временного правительства*. Так, в соответствии с Временным расписанием должностей и окладов содержания предполагалось учредить должность правительственного инспектора милиции в 69 губерниях, областях и городах России. Все губернии делились на разряды в зависимости от количества местного населения, занимаемой территории, удаленности от центра, а также местных особенностей, определяющих степень сложности несения службы.

Кроме городов Петрограда и Москвы, выделенных в отдельную группу, губернии разделялись на три разряда: I разряд — пять; II разряд — 27 губерний и областей; III разряд — 35 губерний и областей. Оклад содержания, назначаемый правительственному инспектору, зависел от разряда губернии. Своих представителей каких-либо ни в уездах, ни в городах губернии правительственный инспектор не имел и все обязанности по осуществлению наблюдения за милицией возлагались непосредственно на него или его помощника, если он был назначен. Что касается его компетенции, то в упомянутых выше документах прослеживается, по сравнению с Положением от 17 апреля 1917 года, тенденция

к сокращению влияния центральных органов на формирование и деятельность милиции на местах. Вместе с тем, на практике не предусматривалось какой-либо иной формы взаимодействия между городской, уездной милицией и центральными органами управления МВД, Главным управлением по делам милиции, губернским и уездными комиссарами.

Отметим, что постановлением от 17 апреля 1917 года предполагалось создание лишь наемной милиции, т.е. чины которой принимались на службу непосредственно начальником милиции и получали за это постоянное жалованье. При этом без внимания законодателя оставались те принципы, которые были положены в основу создания рабочей милиции, которая явочным порядком была учреждена в Петрограде и ряде других промышленных центров, когда рабочие привлекались к несению наружной милицейской службы поочередно и получали за время, потраченное на общественную службу средний заработок от фабрично-заводской администрации. В то же время нельзя не отметить, что начиная с конца марта 1917 года Советы многих городов стали принимать решения о роспуске рабочей милиции и приеме ее сотрудников на службу в милицию Временного правительства. Таким образом, постановление от 17 апреля 1917 года отражало в целом стремление правительства к установлению штатных органов правопорядка, созданных по западноевропейскому образцу в виде муниципальной милиции. Идея эта была достаточно популярна в российском обществе весной-летом 1917 года и поддерживалась местным населением. Однако к осени 1917 года ситуация изменилась. Стал очевиден тот факт, что в большинстве районов Российского государства милиция, создание которой предусматривало Временное положение от 17 апреля 1917 года, так и не была создана (или была создана на бумаге, а фактически не функционировала). Объясняется это, в первую очередь, тем, что представители центральной власти на местах не имели достаточно властных полномочий и к осени 1917 года уже не пользовались авторитетом местного населения. Кроме того, на местах изначально не существовало единообразия в системе местных органов власти и управления, которые, по замыслу, «курировали» вопрос создания муниципальных органов правопорядка.

В отчете Главного управления по делам милиции, составленном в октябре 1917 года, отмечалось: «...милиции, как органа исполнительной власти достаточно организованного и вполне приспособленного к выполнению тех задач, которые возлагаются на него законом, не существует нигде»¹.

В губерниях, городах и уездах Российского государства, милиция отличалась самыми разнообразными формами и ее организация всецело зависела или от новых органов власти, возникших в первые дни революции, или же от инициативы самого населения в уезде, волости, селе. Милиционные формирования на местах, порою, учреждались еще раньше, чем сами органы новой власти. При этом процесс создания новых правоохранительных структур сопровождался и отстранением от должности полицейских, а зачастую и физическим устранением их. Попытки Главного управления по делам милиции упорядочить организацию милиции на местах, придать ей однообразный характер в большинстве своем желаемого результата не принесли.

В сельской местности функционировала волостная и сельская милиция, которая в целом обладала теми же чертами, что и городская и уездная. Обычно милиционеров и их начальников выбирали волостные или сельские сходы. Во главе каждого селения стоял сельский милиционный комитет, в волостях и уездах образовывались волостной и уездный милиционные комитеты соответственно. Такая система существовала во многих уездах.

Причинами сложившейся ситуации стало мнение органов местного самоуправления, которые, в противовес мнению правительства (и положению от 17 апреля 1917 года) выдвинули свои предложения по вопросу организации милиции на местах. К примеру, в Московской губернии предлагалось всю милицию в уездах избирать населением, а начальника милиции уполномочить правом утверждения (или не утверждения) кандидатур, а также увольнения должностных лиц; в Кронштадте было предложено выборы начальника городской милиции предоставить городским думами, а не управам; в Калужской губернии — начальников

¹ ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 6. Д. 402. Л. 22.

милиции и их помощников назначать по итогам выборов уездными земскими собраниями и городскими думами; в Могилевской губернии — органами самоуправления было предложено учредить должность губернского инспектора милиции, кандидатура которого определялась бы Советом из начальников уездной милиции и утверждалась бы губернским исполнительным комитетом и т.п.

Помимо несогласия органов местного самоуправления самоуправления с основными положениями постановления от 17 апреля 1917 года, существовал и целый ряд объективных причин, не позволяющих организовать милицию в соответствии с правительственными установлениями. К ним можно отнести и дефицит лиц мужского пола, возникший вследствие продолжающейся Первой мировой войны, и отсутствие у городских дум и земств необходимых средств на содержание милиции, и неудовлетворительное вооружение и обмундирование милиции, а также невозможность использования прежних полицейских чинов и отсутствие подготовки кадров на замещение должностей по милиции.

Таким образом, анализ представленных материалов позволяет сделать ряд следующих выводов:

Во-первых, в марте-октябре 1917 года правительством была предпринята попытка повсеместного создания довольно стройной системы милицейских правительственных органов, в рамках которой решалась непростая задача переходного периода: сочетание зародившейся в дни революции (и получившей реализацию в последующий период) тенденции к повсеместной демократизации власти с основополагающими для отечественной правоохранительной системы принципами субординации и строгой дисциплины.

Во-вторых, в нестабильных условиях перехода от монархии к буржуазно-демократической республике именно народная милиция (как когда-то и царская полиция) должна была стоять «на страже установленного государством порядка»¹ и, одновременно, заботиться о благополучии и безопасности граждан «новой» России. Поставкой этой

¹ Мулукаев Р. С. Правовые основы организации и деятельности полиции Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 15.

задачи определялась специфика статуса милиции, объем возложенных на нее задач и полноты возложенной на нее ответственности. В то же время отсутствие в условиях переходной государственно-правовой системы четких единых правовых нормативов и морально-поведенческих установок приводили к тому, что зачастую действия самих правоохранителей (в том числе милиционеров) принимали противоречивый характер.

В-третьих, уже к апрелю 1917 года основные элементы нормативной базы деятельности народной милиции Временного правительства были разработаны в кратчайшие сроки, но такая срочность повлекла за собой фрагментарность правовой регламентации и невысокое качество юридической техники принимаемых актов. В то же время милицмейское законодательство продолжало совершенствоваться вплоть до осени 1917 года, т.е. фактически до последних дней пребывания Временного правительства у власти.

2.2. Организационные основания реализации народной милицией задач в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью

Первые меры по организации охраны общественного порядка предпринимались уже в дни Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года в Петрограде, когда повсеместно самоорганизовывались патрули из солдат и студентов из расчета (десять солдат, один студент — руководитель патруля). С приходом к власти Временного правительства и уничтожения полицейского аппарата явочным порядком был принят комплекс мер по созданию новых органов для обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью — народной милиции Временного правительства.

Взгляд руководства МВД на сущность создаваемых правоохранительных структур и их задачи, прослеживается в заявлении, сделанным товарищем министра внутренних дел князем С. Д. Урусовым 2 марта 1917 г. сотруднику «Биржевых ведомостей»: «Полиция в России будет общественной. Она будет отдельной отраслью городского общественного управления, в лице которого будет иметь свое начальство»¹. Эта же

¹ Биржевые ведомости. 2 марта 1917 г. С. 2.

мысль содержалась и в основном программной документе правительства — Декларации о целях и задачах, в числе которых называлась замена полиции народной милицией с выборным начальством. Таким образом, новая правоохранительная структура — народная милиция — создавалась правительством по типу муниципальной и была тесно связана с органами местного самоуправления¹. Из самой идеи создания милиции вытекали основные принципы создания этого органа, которому было предписано полностью заменить полицию в области охраны общественного порядка, а именно: 1) ее децентрализация; 2) подчиненность органам местного самоуправления; 3) выборность должностных лиц.

В то же время нельзя не отметить, что поскольку Декларация Временного правительства была принята под давлением объективных обстоятельств, вызванных событиями Февраля 1917 года, ее положения изначально разъяснялись таким образом, что органами местного самоуправления (городскими думами) избираются лишь начальники милиции, т.е. принцип выборности распространяется не на всех должностных лиц. Однако уже к середине марта 1917 года (т.е. буквально через две недели — авт.) товарищ министра внутренних дел князь С. Д. Урусов, давая очередное интервью, подчеркнул, что правительство с особым вниманием относится к мнению общественности относительно вопроса реформирования полиции и, приведя в качестве примера результаты работы совещаний, образованных Петроградской и Московской думами, заключил, что «... несомненно, выборные должности надо будет распространить на все без исключения высшие должности по полиции (милиции)»². Таким образом, представляется, что Временное правительство фактически выпускало из своих рук вопрос организации милицейских структур, отдавая его на откуп органам местного самоуправления как органам, близким по своей сущности и функциональному назначению к народу и его истинным потребностям, к которым относилась и потребность в безопасности, справедливости и обеспечении общественного порядка.

¹ Вязникова Т. Г. Реформы местного самоуправления в России: концепция Временного правительства (историко-правовой аспект). Дисс... канд. юрид. наук, СПб., 2002. С. 145.

² Кельсон З. С. Милиция Февральской революции // Былое. 1925. № 5 (33). С. 220.

В силу этого неслучайно «вопросы об организации милиции как нового революционного органа правопорядка тут же стали центром внимания практически всех политических партий»¹. Идея правительства об организации народной милиции была подхвачена революционной общественностью. Рост народной инициативы стал приметой времени и быстро распространился на сферу охраны правопорядка: по стране (и особенно, в больших городах) повсеместно возникали различные милицейские народные объединения, которые претендовали на ведущую роль в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. 4 марта 1917 года в Петрограде была образована городская народная милиция. 7 марта 1917 года Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов (Петросовет) принял решение об организации рабочей милиции. Аналогичные организационные процессы происходят в Москве и в других крупных городах. Примечательно, что, по оценкам современников, процесс создания милиции в первые дни революции был хаотичным, удостоверения выдавались буквально всем желающим, что обеспечило проникновение в ряды милиции большого количества преступных элементов². Соответственно, моральная составляющая и законопослушность среди новоявленных милиционеров оставляли желать лучшего.

Принцип выборности личного состава милиции, объявленный правительством, в первые недели-месяцы после Февральских событий 1917 года стал олицетворением революционной свободы и равенства, поэтому он активно претворялся в жизнь.

17 марта 1917 года в Петрограде было организовано общее собрание представителей милиции всех районов города, на котором принцип выборности был истолкован широко. Так, на повестку собрания был вынесен вопрос о проведении выборов всех без исключения милицейских должностных лиц и был установлен их следующий порядок. От каждого

¹ Несмиянов А. Н. Организационно-правовая деятельность МВД по формированию органов обеспечения правопорядка в феврале-октябре 1917 года (историко-правовое исследование). Дисс... канд. юрид. наук., СПб., 2000. С. 86–92.

² Шведова В. В. Преступления милиционеров рабочей милиции Выборгского района и городской милиции Спасского района Петрограда (март-октябрь 1917 г.) // Вестник МГПУ. Серия: Исторические науки. 2023. № 2 (50). С. 80.

дома избиралось по одному милиционеру, которые объединялись в собрание милиционеров, составляющее подрайон. Собрание выбирало совет подрайона и комиссара. В тех районах города, где уже были образованы рабочие или иные милиционерские организации, выбранные указанным выше путем домового представительства, милиционеры вливаются в эти организации и совместно с ними в пропорциональном отношении выбирают совет и комиссара. В тех районах, где существовали разнородные организации, которым было бы трудно прийти к согласию (здесь, очевидно, принимается во внимание их политическая окраска — авт.), они могут либо слиться с ними, либо остаться автономными. Их объединение должно быть достигнуто в районе. Представители советов подрайонов избирали совет района и районного комиссара. Совет городской милиции составлялся из представителей советов районов¹.

Данный пример демонстрирует, что общественность трактовала принцип выборности намного шире, чем это предполагала официальная трактовка правительства, и в правоохранительной сфере этот принцип был проведен сверху донизу, т.е. от начальника милиции до рядового милиционера. Вместе с тем, при начальнике милиции, при комиссаре района, при комиссаре подрайона образовывались свои советы. Это осложняло управление всей милицейской организацией. Однако введение принципов выборности и децентрализации милицейской системы выступало гарантами соответствия новой правоохранительной структуры реалиям революционного (и постреволюционного) времени, популяризировало милицию как субъект охраны правопорядка, повышало ее авторитет в глазах населения и легитимизировало, тем самым, ее деятельность.

Представляется вполне обоснованным и соответствующим ситуации реализация требования законодателя о недопустимости совмещения в одном лице полномочий правительственного комиссара и начальника милиции на том основании, что «... означенные должности не могут быть совмещены, ибо комиссар является представителем власти Временного правительства на местах, а начальник милиции

¹ Кельсон З. С. Милиция Февральской революции // Былое. 1925. № 5 (33). С. 220.

установленным порядком подчиняется ему и органам местного самоуправления»¹. Закон возлагал на начальника милиции обязанность годового отчета перед городской думой или уездным собранием, а также перед комиссаром Временного правительства, исполнявшим соответствующие обязанности в данной местности. В п. 23 Положения было закреплено, что «... чины милиции обязаны исполнять все законные требования правительственных и общественных властей»².

Заслуживают внимания законодательные положения, устанавливающие достаточно противоречивые ограничения по приему на службу в милицию. К примеру, запрещалось принимать в милицию лиц, состоящих под следствием и судом по обвинению в совершении преступления, а также несостоятельных должников, состоящих под опекой за расточительство, а также содержателей домов терпимости. В тоже время на службу в милицию могли быть приняты лица, осужденные за кражу, мошенничество, укрывательство похищенного, ростовщичество, подлоги, лихоимство, если со дня отбытия наказания прошло 5 лет. Возможно, что законодатель предполагал, что по истечению такого срока, потенциальные преступные наклонности лица, отбывшего наказание, окончательно замещаются добропорядочным поведением в случае осознания им ошибки, связанной с совершением преступного деяния когда-то³.

Одним из актуальных вопросов времени стал вопрос о приеме в милицию сотрудников бывшей имперской полиции. Уже в первой половине марта в МВД Временного правительства поступило большое

¹ Циркуляр МВД от 16 мая 1917 г. № 1413 // Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март-июнь 1917 г. Петроград, 1917. С. 15.

² ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д. 121. Л. 37.

³ Согласно данным современных исследователей, самым сложным периодом для адаптации бывших заключенных, независимо от вида совершенного преступления, является период от трех до шести месяцев. По истечении трех лет после освобождения в большинстве случаев наблюдается успешная социальная адаптация. Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что срок 5 лет, предусмотренный законодателем в 1917 году, является достаточным для полной социальной адаптации лиц, отбывших наказание, и приема их на работу в милицию // Без авт. Меры по социальной адаптации лиц, отбывших наказание за совершение преступлений террористической направленности и прибывших к местам постоянного проживания. 17 сентября 2020 г. Официальный сайт Администрации МО «Хасавюртовский район» // <https://www.khasrayon.ru/atk-raiona/mery-po-socialnoi-adaptacii-lic-otbyvshi-7084.html> (дата обращения: 01.10.2025).

количество ходатайств со стороны бывших полицейских и жандармов об определении их на службу в милицию и в войска. Однако поскольку этот вопрос носил исключительно политический характер, МВД стремилось уклониться от прямого ответа и сохранить нейтральную позицию. К примеру, 15 марта 1917 года в Циркуляре губернским комиссарам пояснялось: «...зачисление в милицию бывших чинов полиции зависит всецело от Вас (губернских комиссаров — авт.), конечно, при условии оценки пригодности каждого такого чина в отдельности», и «что с ходатайствами о приеме на службу бывших полицейских и жандармов в войска им следует обращаться непосредственно к воинским начальникам»¹. Р. С. Мулукаев, комментируя такую позицию правительства, упрекал его в попытке «под новым названием восстановить старую полицию, фактически разрешив 15 марта 1917 года принимать в милицию сотрудников старой полиции»². Однако вполне допустимо, что дело не в этом, а в том, что правительство прекрасно понимая профессиональную ценность каждого опытного сотрудника бывшей имперской полиции и жандармерии, и вне политических целей допускало использование их опыта в деятельности «молодых» милицейских подразделений.

Однако в связи с «антиполицейскими настроениями» значительной части российского общества и негативного отношения к бывшим полицейским и жандармам местных властей и комиссаров Временного правительства прием на службу в милицию бывших полицейских был минимизирован и практически невозможен. Особенно жесткую позицию в этом вопросе занимали Советы. На I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов по этому вопросу была принята специальная резолюция «О жандармах и полицейских», согласно которой полицейские и жандармы должны быть разжалованы и отправлены на фронт «с ближайшими маршевыми ротами». Кроме этого указывалось, что они не должны занимать командные должности, в их документах должно быть обязательно указано место прежней службы.

¹ Сборник циркуляров МВД за период март-июнь 1917 года. — Петроград, 1917. С. 59–60.

² Мулукаев Р. С. Организационно-правовые основы становления советской милиции. — Москва, 1975. С. 21.

Специально подчеркивалось, что «никто из бывших полицейских не должен быть оставлен на службе в милиции». Изначально планировалось первоначально формировать милицию из инвалидов войны: «...следовало бы теперь же пополнять милицию ранеными воинскими чинами, освобожденными от воинской службы»¹. В дальнейшем от идеи привлечения инвалидов на службу в милицию правительство отказалось. Циркуляром МВД № 25063 от 24 марта 1917 года (который носил итоговый характер) было предписано, что «все чины полиции до сего времени не уволенные, но не принятые в состав милиции, в том числе исправники и полицмейстеры, должны быть уволены, а прием на службу в милицию всецело предоставляется губернским комиссарам ...по соглашению с местными самоуправлениями земскими, городскими принадлежности или заменяющими их гражданскими комитетами»². Таким образом, заключим, что оставление бывших полицейских на прежних должностях было редким исключением, и желание служить бывших чинов полиции новой власти оставалось в большинстве случаев не удовлетворенным.

Общая задача, стоящая перед милицией, была сформулирована следующим образом: «Милиция охраняет общественную безопасность и порядок, защищает всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства». В обязанности милиции также ставилось «... принятие мер к прекращению нарушения порядка, закона или обязательного постановления...», «... охрана прав гражданской свободы», «... содействие органам правительственной и общественной власти в осуществлении ими возложенных на них обязанностей»³.

Таким образом, подчеркивался особый статус органов милиции в правоохранительной системе Российской республики. Милиция, по мысли законодателя, должна быть особенно близка к народу, но одновременно и выполнять роль силового инструментария государства. В силу этого чины милиции наделялись правом применения мер принуждения. Так, в Положении подробно излагались правила задержания

¹ Сборник циркуляров МВД за период март-июнь 1917 года. — Петроград, 1917. С. 60.

² Там же. С. 61.

³ ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д 121. Л. 37.

граждан милицией и составления соответствующих процессуальных документов. В законе были четко прописаны случаи, когда задержание носило правомерный характер. Так, милиция могла задерживать «... лиц, бесчувственно пьяных, душевно больных и других, пребывание коих на свободе сопряжено с непосредственной опасностью для них самих и для окружающих»¹. В случае задержания в обязательном порядке составлялся протокол с точным обозначением места, дня, часа задержания, а также оснований последнего. В течение 24 часов задержанных либо доставляли к судье (или к судебному следователю) или немедленно освобождали.

Как уже отмечалось, особенностью создаваемой милицейской структуры была ее двойная подчиненность. Это вытекало из п. 23 Положения, который гласил, что: «... чины милиции обязаны исполнять все законные требования правительства и общественных властей». Следовательно, с одной стороны, милиция являлась исполнительным органом государственной власти и находилась в подчинении правительства в лице его комиссаров (губернских и уездных) и правительственных инспекторов милиции, с другой стороны, подчинялась органам местного самоуправления (находилась в ведении земских и городских управ). Отсюда вытекала и обязанность начальников милиции ежегодно отчитываться как перед комиссарами Временного правительства, так и перед городскими думами и уездными собраниями. Таким образом, в общегосударственном масштабе имел место отказ от принципа централизации. Так, правительство само отказалось от одного из важнейших инструментов, необходимых для удержания власти. Не менее абсурдным был и отказ от воссоздания политической полиции².

Таким образом, милиция оказалась как бы между двух огней, что в условиях формирования переходной государственно-правовой системы стало одной из причин кризисного состояния правоохранительной сферы. Получалось, что милиция одновременно выступала в качестве

¹ Там же. Л. 37–38.

² Государственность в России в 1917 г.: власть, общество, территория / Отв. ред. Т. Г. Архипова, В. В. Шелохаев. — Москва: Российский государственный гуманитарный университет, 2019. С. 85.

силового инструментария у двух хозяев: «хозяина земли русской» — Временного правительства, чья власть с начала лета 1917 г. фактически утратила авторитет и доверие населения, и «хозяев на местах» — органов местного самоуправления, которых никто не воспринимал всерьез, продолжая традиционно рассматривать местное самоуправление как «пятое колесо в телеге государственного управления». Сложившееся положение не добавляло авторитета самой милиции, осложняло процесс ее формирования и последующего функционирования. С усилением Советов на местах идея муниципализации милиции утратила свою новизну, ее заменила идея создания народной (рабочей) милиции, подчиненной советским структурам.

Архивные фонды хранят немало нелестных характеристик деятельности милиции и личностных качеств «новых слуг правопорядка». В жалобе № 2324 директора Императорского института экспериментальной медицины (Аптекарский остров, Лопухинская ул. д. 12) господина Дзержговского, направленной 17 мая 1917 года на имя С. Д. Урусова содержится подробное изложение обстоятельств неправомерных обысков квартир сотрудников института и иного превышения полномочий чинов милиции. Из текста жалобы: «... 16 мая 1917 года около 11 часов вечера прибывшими в Институт экспериментальной медицины чинами милиции был произведен с разрешения Петроградского комиссариата, обыск в квартире курьера Поздняка в целях обнаружения у него запасов спирта, продаваемого им будто бы на сторону. Обыск в квартире Поздняка продолжился до 2–3 часов утра 17 мая 1917 года. Засим названными милиционерами (по указанию некоторых сотрудников Института) ... был проведен обыск следующих лиц: Директора Института, действительного статского советника Держжговского, заведующего хозяйством статского советника Голубцова, канцелярского чиновника Николаева, вахтера Ставропольцева, сторожа канцелярии Карпова. Квартиры, занимаемые Держжговским, Голубцовым и Карповым, находится в отдельных домах, ничего общего не имеющих с домами, в котором проживает Поздняк. Как представитель правительственного учреждения и как гражданин, я заявляю свой решительный протест против таких

самовольных обысков, продиктованных лишь сведением служащими Института служебных счетов с должностными лицами института, и покорнейше прошу Вас не отказать в распоряжении об ограждении служебного персонала, остающегося на местах при исполнении служебного долга, от могущих быть насилий...»¹. Из приведенного примера можно сделать следующие выводы: во-первых, о том, что милиция (очевидно, ввиду различных обстоятельств — неверной оценки ситуации, отсутствия необходимых знаний, усталости, коррупционной составляющей и др.) могла стать орудием для сведения личных счетов (в приведенном примере сотрудники Института донесли на своих руководителей с целью проведения обысков в их квартирах); во-вторых, обыски у директора Института и других сотрудников (кроме Поздняка) проводились незаконно, без уполномочивающих документов; в-третьих, вполне допустимо, что такие ситуации не были редкостью и формировали нелестное общественное мнение о милиции и ее сотрудниках, что способствовало падению ее авторитета; в-четвертых, механизм контроля за действиями милиции существовал, но был ли он эффективен, сказать затруднительно. Известно, что 23 мая 1917 года начальник Временного управления по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан Сидамон-Эристов распорядился в адрес Петроградского городского головы: «...сообщить... на основании какого постановления или соответствующего распоряжения был проведен обыск и в случае, если нарушение неприкосновенности жилища вышеуказанных лиц без законных к тому оснований (имело место), какие были приняты меры в отношении виновных лиц»². Очевидно, что реакция властей имела место, однако, были ли наказаны виновные в конкретном случае, установить не представилось возможным.

Как отмечают исследователи, случаи незаконных обысков (как в приведенном выше примере), а именно: с подложными ордерами, без ордеров или с применением насилия были широко распространены среди милиционеров. Их проводили как милиционеры городской, так и рабочей милиции — в районах, подведомственным им и на чужих

¹ ГАРФ. 1791. Оп. 2. Д. 90 Л. 7.

² Там же. Л. 8.

территориях¹. В результате таких неправомерных действий изымались продукты, ценности, денежные средства. Так, 5 сентября 1917 года милиционеры Выборгского района Петрограда незаконно конфисковали партию галош у управляющего фирмы «Парвиайнен». Потерпевший обратился с жалобой на имя начальника Петроградской городской милиции, и последний распорядился вернуть конфискованное хозяину, так как никаких оснований для подобных конфискации не было².

В этом отношении примечательна и жалоба гражданки В. Дубенской от 12 апреля 1917 года, направленная в Департамент общих дел МВД, в которой описывались обстоятельства незаконно проведенных обысков и изъятия книг журналов (якобы из соображений цензуры) в ее квартире по ордеру комиссара правительства 2-го Литейного подрайона господина Труппа³. В жалобе отмечалось, что лица, пришедшие проводить обыск, были наделены полномочиями как от Совета рабочих и солдатских депутатов, так и от местного комиссара, но их поведение и манеры вызывали подозрения. Иногда милиционеры просто отказывались исполнять возложенные на них обязанности, самолично отпускали задержанных, уничтожали имеющие доказательственное значение документы, получали взятки от преступников и даже совершали грабежи⁴.

В письме-анонимке, направленном в гражданское отделение Штаба Петроградского военного округа 10 июля 1917 года содержится обращение граждан жителей Выборгского района Петрограда следующего содержания: «Мы, жители Выборгского района, просим вас убедительно убрать нашу милицию, которая сплошь против Временного правительства. Довольно издевательства над благоразумными людьми со стороны изменников и предателей Родины»⁵. Эта жалоба, несмотря на анонимность, была рассмотрена в МВД и стала

¹ Шведова В. В. Преступления милиционеров рабочей милиции Выборгского района и городской милиции Спасского района Петрограда (март-октябрь 1917 г.) // Вестник МГПУ. Серия: Исторические науки. 2023. № 2 (50). С. 80–81.

² Там же. С. 82.

³ РГИА. Ф. 1284. Оп. 250. 1856–1918. Д. 33. Л. 1.

⁴ Шведова В. В. Преступления милиционеров рабочей милиции Выборгского района и городской милиции Спасского района Петрограда (март-октябрь 1917 г.) // Вестник МГПУ. Серия: Исторические науки. 2023. № 2 (50). С. 86–87.

⁵ РГИА. Ф. 1284. Оп. 250. Д. 33. Л. 26.

одним из многочисленных оснований для проведения массовой ревизии милицейских органов со стороны Главного управления по делам милиции, которая показала полную несостоятельность милицейской организации¹. Десять чиновников особых поручений отправились для инспектирования деятельности милиции: так, П. П. Кандидов был направлен в Архангельск для исследования деятельности городской милиции, В. Г. Гиацинтов инспектировал милицейские подразделения в Казанской, Костромской, Нижегородской, Ярославской губерниях, А. В. Коротков отправился в города: Новочеркасск, Ростов-на-Дону, Нахичевань, Херсон, Николаев, Одесса, Кишинев и Ростовский (Донская область), Херсонский, Одесский и Кишиневский уезды; А. В. Яковлев отправился в область войска Донского, в Ростовский округ области войска Донского, город Новочеркасск, город Ростов-на-Дону с Нахичеванью и др.; К. А. Энгель, Б. П. Обнинский — во Владимирскую, Калужскую, Орловскую, Рязанскую, Тверскую, Тульскую губернии. Вплоть до осени 1917 года чиновники направляли свои доклады в Главное управление по делам милиции².

Данные, полученные из докладов, свидетельствовали, что в большинстве местностей милиция в целом была организована на началах, установленных Положением от 17 апреля 1917 года, однако, в ряде регионов милиция либо еще не была создана (Область войска Донского, Одесса).

В отдельных местностях продолжала функционировать милиция, созданная инициативно в первые дни Февраля 1917 года (Одесса). Деятельность милицейских органов невозможно оценить как эффективную. Большинство милицейских начальников не могли предоставить ни статистических отчетов о своей работе, ни сводок о числе расследованных преступлений. В некоторых местностях удалось собрать лишь фрагментарную информацию о работе милиции путем бесед с милиционерами, их начальниками и местным населением³.

¹ Там же. Л. 1–26.

² ГАРФ Ф. 1791 Оп.7 Д. 16 Л. 1.

³ Государственность в России в 1917 г.: власть, общество, территория / Отв. ред. Т. Г. Архипова, В. В. Шелохаев. — Москва: Российский государственный гуманитарный университет, 2019. С. 86.

Количественный состав городской и уездной милиции по утвержденным органам самоуправлений штатам выглядел весьма удручающе. Значительное уменьшение ранее существовавшего состава особенно бросалось в глаза при соотношении его к числу жителей. Так, летом 1917 года в Петрозаводске и Архангельске один милиционер приходился более чем на 1200 жителей, а в Вологде — более чем на 1000. В то время как в 50 губерниях Европейской России действовала норма соотношения: один городской на 400 жителей¹.

В сложившихся условиях констатировать повсеместное создание милиции и результативное выполнение ей своих обязанностей не представляется возможным. Малочисленные по составу, малограмотные, плохо вооруженные, разномастно экипированные сотрудники милиции не могли вызывать уважение и доверие населения, а сама милиция в целом — не могла стать опорой правительства в центре и на местах.

Таким образом, правительство само нанесло удар по системе общественной безопасности и обезоружило себя, упразднив профессиональную полицию как «дискредитировавший себя орган власти» и возложив всю полноту ответственности на народную милицию. Безусловно, эти решения были продиктованы революционной обстановкой, иными словами, правительству только оставалось утвердить своим постановлением уже свершившийся факт. В целом реформы Временного правительства, направленные на укрепление российской государственности (и безопасности государства), с одной стороны, и демократизацию жизни страны, с другой стороны, имели обратный эффект. Идея передачи функции охраны общественного порядка и борьбы с преступностью милиции, подчиненной органам местного самоуправления в условиях переходного периода себя не оправдала и привела к росту преступности, анархии и росту недовольства со стороны.

Сама идея создания народной милиции соответствовала духу времени. Однако отсутствие профессионализма милиционеров и выборный характер руководства милицией привел к тому, что фактически созданный правоохранительный орган не мог полноценно исполнять свои обязанности

¹ Там же. С. 86–87.

в условиях политического кризиса. Тщательно проработанная на бумаге и в процессе длительных обсуждений¹ идея осталась историческим памятником законотворческой деятельности Временного правительства и фактически так и не была повсеместно реализована на уровне всего государства.

С самого первого дня создания полицейских структур МВД старалось подчеркнуть аполитичность создаваемых органов. «За политические убеждения мы никого преследовать не станем... политический сыск ... изгоняется из государственного обихода», — такое заявление было сделано Товарищем Министра внутренних дел кн. С. Д. Урусовым 2 марта 1917 года². Делая свое заявление об упразднении политического сыска, Урусов не декларировал каких-либо новых начал, а лишь санкционировал то, что уже свершилось инициативно под давлением революционной общественности. Заменявшее упраздненный Департамент полиции — Главное управление по делам милиции политическим сыском не ведало, не имело для этого аппарата и штата. Уголовный розыск в Петрограде политических дел не касался, и «...точно также не касалась политических дел милиция, орган городского общественного самоуправления с выборным начальством, если и не бывшая, то, во всяком случае, стремившаяся быть совершенно аполитичной»³. И впоследствии во время волнений в столице «милиция, упрямо отстаивавшая свою «нейтральность», свою роль охранителя безопасности граждан, предпочитала не вмешиваться в политические распри...»⁴. Все руководители милиции (Д. А. Крыжановский, Н. В. Иванов и др.) подчеркивали аполитичность и «нейтральный» характер муниципальной милиции, призванной, заменяя упраздненную полицию, в рамках закона охранять имущество и безопасность граждан, не вмешиваясь в борьбу партий.

В то же время, упраздняя политический сыск, новые власти достаточно терпимо отнеслись к сыскному полицейскому ведомству. В ходе событий Февраля 1917 года волна погромов полицейских участков затронула и сыскные отделения, поэтому в большинстве городов России эти

¹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 14. Д. 27. Л. 2–7.

² Биржевые ведомости. 2 марта 1917 года.

³ Кельсон З. С. Милиция Февральской революции // Былое. 1925. № 5 (33). С. 222.

⁴ Там же. С. 222–223.

структурные подразделения прекратили свою деятельность. В первые дни после Февральской революции то и дело высказывались мнения, что сыскная полиция не нужна, и что ее функции может осуществлять общая полиция (милиция). Однако вскоре московский комитет общественных организаций заявил, что «...сыскные отделения как учреждения, ограждающие безопасность граждан, будут действовать и при новой власти». МВД Временного правительства в отношении сыскной полиции высказалось за ее выделение из состава полиции: «...сыскные отделения будут переданы в ведение Министерства юстиции»¹. О необходимости сохранения сыскных отделений на местах и возобновлении ими деятельности по делам уголовного розыска указывалось в Циркуляре МВД № 25234 от 6 апреля 1917 года. Комиссарам Временного правительства предписывалось сыскные отделения, ведающие уголовным розыском, не упразднять, а передать в ведение Министерства юстиции.

Кроме этого, давалось указание комиссарам «...озаботиться, чтобы учреждения эти, столь необходимые для обеспечения гражданам безопасности, возобновили свою деятельность как можно скорее»². В кратком очерке о деятельности МВД по вопросу об устройстве уголовно-розыскных органов говорилось, что «согласно указаниям правительства во многих городах к июню 1917 года такие органы уже действовал в составе местных городских милиций, и на содержание их были отпущены средства, ассигнованные по смете МВД на содержание сыскных отделений и на сыскные расходы»³.

В Петрограде, Москве и ряде других городов сыскная полиция была переименована сначала в уголовную, затем в уголовно-розыскную полицию и должна была действовать под наблюдением прокуратуры и представителей адвокатуры, рекомендованных Советом адвокатов. В целом же процесс создания заново структур уголовного розыска так и остался незавершенным.

¹ Биржевые ведомости. 2 марта 1917 года.

² Сборник циркуляров МВД за период март-июнь 1917 года. — Петроград, 1917. С. 61.

³ Краткий очерк о деятельности МВД со времен государственного переворота по 1 июля 1917 года. Петроград, 1917. С. 30.

Однако деятельность Министерства внутренних дел по созданию специальных органов для раскрытия преступлений, укомплектованных профессионалами, снабженных специальной техникой и методикой раскрытия преступлений, так и не была завершена. Это объясняется в первую очередь тем, что не только на местах, но и в центре наблюдался кадровый голод. Так, даже Главное управление по делам милиции испытывало острейший недостаток как в профессионалах в этом направлении, так и в нормативных основах, регламентировавших деятельность уголовного сыска.

Об этом свидетельствует обращение Главного управления по делам милиции 27 июля 1917 года к комиссару над управлением бывшего Петроградского градоначальника с просьбой сообщить «...были ли изда ны по Управлению бывшего Петроградского градоначальника Инструкции чинам бывших сыскных отделений и в утвердительном случае, прислать несколько экземпляров в Главное управление по делам милиции»¹.

Такое плачевное положение уголовного сыска было характерно для большинства городов страны, за небольшим исключением, где личный состав бывших сыскных отделений продолжал выполнять свою работу. К примеру, в Смоленской городской милиции «...остались на местах почти все работники бывшего сыскного», в городе Вятка Пермской губернии функции уголовной милиции «...в полном объеме выполняет прежнее Вятское сыскное отделение»². Однако (как уже ранее отмечалось) такое явление было редкостью и, как правило, деятельность уголовного сыска осуществлялась в пределах местной милиции под руководством либо начальников городской, либо уездной милиции. Объясняется это тем, что органы местной власти, и прежде всего, комитеты общественной безопасности, настороженно относились к восстановлению сыскных отделений, отождествляя их с деятельностью охранных отделений. Наряду с этим, воссоздание органов уголовного розыска не получило распространения из-за несвоевременной и затянувшейся передачи их из ведомства Министерства внутренних дел в Министерство юстиции.

¹ ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 4. Д. 30. Л.17.

² ГАРФ. Ф.1791. Оп. 7. Д. 23. Л.18.

Таким образом, после упразднения имперской правоохранительной системы возникли серьезные проблемы в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Положение о милиции от 17 апреля 1917 года не регламентировало вопросы «об охране безопасности и порядка на отдаленных приисках и на важнейших водных путях сообщения, об охране портовых территорий, о праве частных учреждений и лиц содержать на свои средства особую охрану принадлежащих им предприятий и имущества»¹. В силу этого многие вопросы оказались выпущены из поля зрения правительства, и инициатива создания органов правопорядка перешла в ряде случаев к органам власти на местах и общественным объединениям, тем самым выводя создаваемые органы из-под контроля центральной власти. Временное правительство не сумело сохранить имперские спецслужбы или создать новые, утратив тем самым возможность контролировать ситуацию на местах².

Подводя итог сказанному, отметим следующее:

Во-первых, сама идея муниципализации милиции была попыткой перенести европейский опыт существования муниципальных органов правопорядка на российскую почву. В то же время законодатель не учел в европейских государствах (Франция, Германия) и США наряду с муниципальными правоохранительными органами существовали еще и федеральные органы правопорядка, финансирующиеся за счет средств федерального бюджета.

Во-вторых, потенциальная возможность организации народной милиции Временного правительства была тесно связана с деятельностью уже функционирующих на местах органов местного самоуправления и распространения земской и городской самоуправленческой организации на всю территорию бывшей Российской империи. Предполагалось создать трехзвенную систему земских органов самоуправления на уровне

¹ Краткий очерк деятельности Министерства внутренних дел со времени государственного переворота по 1 июля 1917 года. Петроград, 1917. С. 30.

² Кобелева Е. А. Эволюция системы госбезопасности западного Урала в революционный период (1917-начало 1918 гг.) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. № 2-2. Т. 8. С. 36.

волости — уезда — губернии, на которые возлагались особые надежды правительства по упорядочению местной жизни. Таким образом, полицейско-милицейская реформа была частью реформы системы местного самоуправления.

В-третьих, сама постреволюционная практика расширяла сферу полномочий органов местного самоуправления, включая в их компетенцию и вопросы обеспечения охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, путем подчинения самоуправленческому аппарату муниципальной милиции. Земские и городские органы самоуправления не имели подобного опыта ранее, в условиях стабильной государственно-правовой системы, поэтому в условиях революционных трансформаций подобные новации оказались неудачными и привели к параличу власти на местах. Вопрос об охране общественного порядка и борьбе с преступностью оказался вне поля зрения властей на всех уровнях, поэтому его решение можно охарактеризовать как провальное.

В-четвертых, процесс организации новой силовой структуры не стал централизованным и упорядоченным. Фактически Временное правительство выпустило его из поля зрения и контроля, поэтому зачастую охрана общественного порядка и безопасности на местах осуществлялись стихийно возникшими милиционными объединениями и отрядами, не имеющими с правительственным проектом ничего общего.

В-пятых, тем не менее, опыт практической реализации положений милицейской реформы Временного правительства имеет теоретическое и практическое значение. Он стал основой социального эксперимента, проводимого в ряде городов России в 90-е-2000-е годы, по созданию подразделений органов правопорядка, подчиненных органам местного самоуправления. Несмотря на отдельные положительные результаты, эксперимент не был признан успешным, однако, его проведение дает возможность осмысления потенциальных возможностей и альтернатив реформирования отечественной правоохранительной системы в будущем.

2.3. Особенности деятельности милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в марте-октябре 1917 года

В деятельности народной милиции Временного правительства по охране общественного порядка и борьбе с преступностью в марте-октябре 1917 года можно условно выделить ряд следующих направлений, о которых бы хотелось бы сказать в рамках данного исследования.

Во-первых, *охрана общественного порядка и борьба с преступностью на железных дорогах Российского государства.*

В условиях революционного «упразднения регламентированной иерархии всей структуры управления государством (в центре и на местах)»¹ множество актуальных вопросов не было разрешено. Одним из них стал вопрос об организации охраны общественного порядка и безопасности на железных дорогах, которые имели стратегическое значение в условиях длящейся Первой мировой войны, революционных политических катаклизмов, экономического кризиса. Исследователи не случайно проводят параллели между крушением когда-то, казалось бы, устойчивого имперского государственного механизма в результате событий Февраля 1917 года и работой железнодорожного транспорта, а также правопорядка на железных дорогах.

Еще начиная с 1914 года, ведение военных действий значительно ухудшило состояние железных дорог и режим работы курсирующего по ним железнодорожного транспорта. Дело в том, что шпалы и рельсы в значительном количестве были отправлены на фронт для строительства защитных сооружений. Подавляющее большинство единиц железнодорожных составов было переориентировано для военных нужд: перевозку военных грузов, эвакуированных предприятий и людей. На станциях хаотично скапливались грузовые и пассажирские вагоны, которые было невозможно в силу различных причин отправить к месту назначения. Среди причин такой ситуации были особенно распространены

¹ Вязникова Т. Г. Основные проблемы развития местного самоуправления в России в марте-октябре 1917 г. // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 14 декабря 2001 г. / Под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2002. С. 387.

отсутствие топлива и (или) неисправность техники (паровозов). Так, в 1913 году доля неисправных паровозов составляла 16,5 процентов, то к 1917 году эта цифра увеличилась почти вдвое. Это происходило в условиях стремительного падения производства отечественных паровозов: в 1916 году их было произведено 917, в 1917—420 (то есть производительность упала почти вдвое)¹.

Усиление концентрации миллионов людей на фронтах и в больших городах привело к вынужденному перераспределению продовольственных потоков. Запасы продовольствия в центральных районах были израсходованы, его требовалось подвозить из восточных районов — Сибири и Средней Азии. Однако железнодорожный транспорт не справлялся с объемами перевозок. В городах начались перебои с продовольствием, а его дефицит привел к возникновению массовых беспорядков и различных эксцессов в населенных пунктах².

Ликвидация Временным правительством жандармской железнодорожной полиции³, выполнявшей функции по обеспечению общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте⁴, еще более осложнила положение⁵. Как следствие, небывалых разме-

¹ Гайдамакин А.В. Ф. Э. Дзержинский о причинах и опасности взяточничества и хищений на железных дорогах. О формах и методах борьбы с ними. 1921–1923 гг. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. 2016. № 4 (66): в 2-х ч. Часть 2. С. 26.

² Литвинов Н.Д., Путятин В. Д. Становление органов внутренних дел на транспорте. 1917–1923 гг. Организационно-правовые аспекты // Органы внутренних дел на транспорте. 1917–1923. Краткий очерк, основные документы и материалы / Сост. Н. Д. Литвинов, В. Д. Путятин. Якутск — Москва, 2002. С. 3.

³ Жандармские полицейские подразделения железных дорог, как часть Отдельного корпуса жандармов, были упразднены постановлением Временного правительства от 19 марта 1917 года // История российской полиции: научный справочник — календарь памятных дат: в 2 т. / под общ. ред. В. Л. Кубышко. Москва: Академия управления МВД России, 2020. Т. 1. С. 135.

⁴ Литвинов Н. Д. Становление рабоче-крестьянской железнодорожной милиции в РСФСР 1917–1921 гг.: Дис. ... к.ю.н. М., 1982. С. 28–29.

⁵ Проблема обеспечения законности и поддержания правопорядка на железных дорогах Российской империи стояла очень остро и держалась в поле зрения правительства (и полиции) еще до февральских событий 1917 года. Пресса того времени еще в начале февраля 1917 года охотно знакомила широкую общественность с процессом железнодорожников — агентов станции Георгиевск Владикавказской железной дороги, которые обвинялись во взяточничестве. «Все

ров достигли хищения грузов и взяточничество на железных дорогах. По расчетам Петроградской Центральной продовольственной управы, столице ежемесячно требовалось 2 069 000 пудов хлеба (или 69 вагонов в сутки). В марте месяце было выполнен 81 процент от общего плана поставок, в апреле — 34 процента, в мае — 90 процентов... а в июле уже прибыла лишь треть необходимого...»¹. В то же время условия военного времени диктовали необходимость ускоренного расширения сети железных дорог. В годы Первой мировой войны было построено свыше 8,5 тысяч километров железнодорожных путей. В 1917 году эксплуатационная протяженность железных дорог России составила 70,3 тысячи километров, развернутая — 73,8 тысячи километров², что требовало особого внимания к обеспечению транспортной безопасности и диктовало необходимость оперативного создания отдельных подразделений милиции по охране правопорядка на железных дорогах бывшей Российской империи.

Однако, несмотря на жизненную важность разрешения этой проблемы, разработка Положения о железнодорожной милиции затянулась ввиду обстоятельств политического характера. Вопрос об обеспечении безопасности на железных дорогах напрямую связывался с вопросом контроля над транспортными магистралями страны, следовательно, он обрел стратегическое значение. В условиях двоевластия и слабости собственных позиций Временное правительство могло лишь констатировать, что, наряду с правительственным проектом создания железнодорожной милиции возникли и ряд других альтернативных проектов³.

берут (на железных дорогах- авт.). И высшие, и низшие. Так сказать, круговая порука... Взятка перестала быть взяткой, она даже называлась «благодарность» и вошла в обиход жизни... Обвиняемые были осуждены, но осуждены на минимальные сроки с учетом того обстоятельства, что на железных дорогах «берут все без исключения» // Новиков Е. Сто лет назад. 30 января-5 февраля 1917. Историческая хроника РАПСИ // Публикации. 30.01.2017 // https://rapsinews.ru/incident_publication/20170130/277679659.html (дата обращения: 2.03.2025).

¹ Петроград на переломе эпох. Город и его жители в годы революции и Гражданской войны / Яров С. В. и др. — М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2023. С. 206.

² Данные взяты из открытых источников Информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

³ Согласно первому проекту Временного положения о железнодорожной милиции

Правительством неоднократно отмечалось, что «...несмотря на очевидность огромного государственного значения железных дорог, со стороны организаций железнодорожных рабочих проявлена тенденция конструировать железнодорожную милицию не в виде органа государственной власти, охраняющего безопасность на путях сообщения, а в виде местных организаций классового характера, призванных к охране не столько государственных, сколько местных и профессиональных интересов железнодорожных служащих»¹.

Альтернативой правительственному проекту стал проект, разработанный Исполнительным комитетом Всероссийской железнодорожной конференции и служащих железной дороги, согласно которому «железнодорожная милиция должна полностью подчиняться железнодорожному Союзу... связь какая-либо между железнодорожной милицией и органами Министерства внутренних дел Временного правительства не предусматривалась; все чины милиции должны были избираться выборными органами рабочих и служащих железной дороги или районными комитетами с последующим утверждением Министром путей сообщения»².

Согласно проекту Исполнительного комитета Всероссийской конференции, во главе милиции дороги должен стоять главный комиссар, избираемый Центральным комитетом или Съездом делегатов. В районах комиссариаты возглавлялись районными комиссарами, которым подчинены старшие и младшие станционные милиционеры, а также надзиратели.

При главных и районных комиссарах учреждались Советы из представителей от Управления дороги, от центрального и районных комитетов служащих и рабочих дороги, от Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, от общественных организаций и военного ведомства. Главный комиссар наделялся правом увольнения чинов милиции по согласованию с двумя членами состоящего при нем Совета. Все чины милиции находились под контролем администрации дороги

Временного правительства, «железнодорожная милиция должна стать «исполнительным органом государственной власти и находиться в ведении министра внутренних дел» // ГАРФ. Ф. 1791. Оп.3. Д. 186. Л. 86.

¹ Краткий очерк деятельности МВД со времен государственного переворота по 1 июля 1917 года. Петроград, 1917. С. 30.

² ГА РФ. Ф. 1791. Оп.3. Д. 186. Л. 19.

и комитетов рабочих и служащих¹. По такому принципу подчинения железнодорожной милиции профессиональным союзам железнодорожников создавалась милиция железнодорожной линии Петроград — Москва — Архангельск, Московского железнодорожного узла.

В Министерстве внутренних дел Временного правительства этот проект признали неприемлемым, и предложили компромиссный вариант, в котором допускалась возможность подчинения милиции железнодорожному Союзу и предлагался другой порядок избрания чинов железнодорожной милиции.

Предложенная система избрания начальников милиции должна была обеспечить широкое представительное начало не только среди рабочих и служащих железной дороги, но также и среди населения близлежащих к ней районов, что отвечало общей тенденции демократизации власти и народного представительства.

Согласно этому проекту для избрания главного начальника железнодорожной милиции и его помощников, начальник дороги должен был созвать общую по дороге избирательную коллегию в составе одного представителя от Управления железной дороги (или от правления дороги, если она частная); по одному представителю от местных городских и земских самоуправлений, либо заменяющих их учреждений; по одному представителю от Управления для контроля передвижение военнослужащих по железной дороге; по одному уполномоченному от районных избирательных коллегий.

Для избрания районных начальников милиций, начальник дороги должен был созвать особые по каждому району дороги избирательные коллегии в составе: один представитель от Управления железной дороги; по одному представителю от всех местных на протяжении района уездных земств и городских самоуправлений или учреждений их заменяющих; два представителя от местного волостного земства или учреждения его заменяющего; один представитель от Управления, контролирующий передвижение войск; представители служащих и рабочих района дороги в числе, равном количеству остальных членов районной избирательной комиссии.

¹ Там же. Л. 19–20.

Для избрания начальствующего состава железнодорожной милиции предусматривался необходимый кворум, который должен составлять не менее половины указанных составов избирательных коллегий, в том числе не менее трех членов, не принадлежащих к составу рабочих и служащих железной дороги. Выбранные избирательными коллегиями лица должны были утверждаться в должности Министром внутренних дел.

Вместе с тем, несмотря на сложную систему выборов должностных лиц железнодорожной милиции, проект Положения предусматривал еще и создание коллегиального совещательного органа, необходимого для содействия начальникам милиции и для согласования их действий с интересами местных учреждений и организаций, — Совет милиции. В состав Совета были входить представители общественных организаций и учреждений. Советы милиции предполагалось учредить при главном начальнике милиции дороги и при районных начальниках милиции¹.

Все остальные чины железнодорожной милиции, начиная с помощника начальника районной милиции, назначались и увольнялись вышестоящими начальниками. Старшие милиционеры и милиционеры должны были назначаться и увольняться районными начальниками милиции.

Ограничения, устанавливаемые при приеме на службу, были аналогичны тем, которые устанавливались при приеме на службу в городскую и уездную милицию. Для главного начальника милиции дороги, их помощников и районного начальника милиции вводился образовательный ценз не ниже среднего, на другие должности были необходимы лишь владение русским языком и грамотность (умение писать и читать).

Полномочия Министра внутренних дел в отношении железнодорожной милиции ограничивались теми же пределами, что и в отношении городской и уездной милиции. Главный начальник милиции дороги непосредственно был ответственен перед Министром внутренних дел и должен был ежегодно предоставлять ему отчет. Согласно проекту Министерства внутренних дел, каждая железная дорога делилась на районы, устанавливаемые из расчета 250 верст протяженности дороги во главе с районным начальником милиции².

¹ Там же.

² Там же. Л. 19–21.

Следует отметить, что описанные выше проекты по организации железнодорожной милиции не были единственными в своем роде. На отдельных железных дорогах организация милиции строилась на иных основаниях, которые были выработаны Исполнительным комитетом Всероссийской конференции рабочих и служащих железной дороги, и легли в основу собственных проектов.

Таким образом, все попытки Министерства внутренних дел Временного правительства выработать единое Положение по организации железнодорожной милиции встречали открытое противодействие со стороны центрального органа профессиональных союзов железнодорожников — Исполнительного комитета Всероссийской конференции рабочих и служащих железной дороги, а также иных общественных организаций. В результате этой борьбы единый закон о железнодорожной милиции так и не был принят, а вопрос об организации общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте так и не нашел должного и окончательного разрешения.

Подразделения уездной и городской милиции Временного правительства были не в состоянии обеспечить охрану общественного порядка на железнодорожном транспорте в виду целого комплекса причин, одной из которой стало отсутствие у чинов милиции знаний о специфике перевозки и охраны грузов, а также чрезмерного объема служебных обязанностей, на них возложенных (наряду с недостаточным кадровым потенциалом).

Таким образом, вопрос об обеспечении общественного порядка и безопасности на железных дорогах фактически выпал из сферы правительственного влияния и фактически оказался в руках стихийно возникших общественных структур (в том числе, профессиональных союзов и комитетов рабочих и служащих железных дорог). Ликвидация органа при сохранении функции привела к возникновению на железных дорогах различных организационно-правовых форм охраны общественной безопасности и охраны правопорядка. Литвинов Н. Д. называет среди них следующие: 1) железнодорожная милиция как форма милиционной повинности, которая формировалась из числа железнодорожников

службы движения. При этом охрану общественного порядка сотрудники такой милиции несли во время выполнения служебных обязанностей по основному месту работы (факультативно); 2) железнодорожная милиция как штатный орган охраны общественного порядка, которая формировалась из числа безработных железнодорожников, а также солдат, демобилизованных по ранению и др.; 3) уголовная милиция, которая избиралась из числа железнодорожников для проведения розыскных мероприятий и охраны общественного порядка; 4) воинские команды и караулы, которые выделялись командирами войсковых частей и военными комендантами для охраны общественного порядка на станциях и в поездах; 5) летучие отряды военной милиции, которые формировались из числа нестроевых военнослужащих запасных полков, охраняли общественный порядок, технические сооружения, грузы, сопровождали арестованных, проводили розыскные функции; 6) станционные сторожа, которые подчинялись начальникам станций и охраняли в основном склады, пакгаузы, иногда — общественный порядок¹. Перечисленные организационно-правовые формы можно отнести к условно-официальным, так они создавались органами железнодорожного управления, командованием войсковых формирований и другими «официальными структурами», которые инициативно принимали на себя правоохранные функции.

В то же время повсеместно создавались и различные вооруженные формирования, создаваемые различными партиями, которые также претендовали на участие не только в политической жизни страны, но и в обеспечении правопорядка. К ним относились боевые, рабочие и сторожевые дружины, являвшиеся силовыми подразделениями различных партий (в том числе и отряды Красной гвардии как вооруженные формирования партии большевиков), возникшие вопреки противодействию Всероссийского исполнительного комитета железнодорожников.

Подобная активность политических партий, общественных организаций и населения (в том числе и в вопросе принятия на себя

¹ Литвинов Н. Д. Становление рабоче-крестьянской железнодорожной милиции в РСФСР 1917–1921 гг.: Дис. ... к.ю.н. М., 1982. С. 28–29.

управленческих функций) являлась «визитной карточкой» переходной эпохи со всеми ее характеристиками — прежде всего, слабостью центральной власти и ее неспособностью решить насущные вопросы времени. Страна погружалась в хаос, система управления дестабилизировалась, авторитет правительства и создаваемых им структур падал, уровень преступности возрастал, хищения на железных дорогах стали обычным явлением. Министр продовольствия С. Н. Прокопович, выступая на заседании Временного Совета Республики 10 октября 1917 года, приводил внушительные цифры такого рода хищений: из 400 тысяч пудов хлеба, направленных в сентябре 1917 года в Петроград, при транспортировке было разграблено около 200 тысяч (то есть половина — авт.)...»¹.

Такие показатели были напрямую связаны с падением авторитета государственной власти, игнорированием местными властями распоряжений Временного правительства, а также нерешенностью вопроса обеспечения общественного порядка и безопасности на железных дорогах. К концу 1917 года ситуация на железнодорожном транспорте стала еще сложной. Локомотивы разбиты, вагоны разграблены, железнодорожников не хватало, на железных дорогах действовали различные боевые организации², — так описывали ситуацию современники. Впоследствии пришедшим к власти большевикам понадобилось немало усилий, чтобы преломить сложившуюся ситуацию и навести порядок в транспортной отрасли.

Еще одним специфическим направлением деятельности народной милиции Временного правительства в марте-октябре 1917 года стала *охрана общественного порядка и борьба с преступностью на фабриках, заводах, рудниках, шахтах и других объектах горнодобывающего комплекса России*.

В так называемых «пролетарских районах» — на рудниках и шахтах промышленного юга России — до Февральской революции

¹ Петроград на переломе эпох. Город и его жители в годы революции и Гражданской войны / Яров С. В. и др. — М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2023. С. 206.

² Петрыкин Н. Н. Преодоление последствий слома правоохранительной системы Российской империи на железнодорожном транспорте в первые годы советской России // Вестник Тамбовского университета: Серия «Гуманитарные науки». 2022. Т. 27. № 5. С. 1307.

1917 года действовали подразделения фабрично-заводской полиции, сформированные на основании закона «Об усилении полицейского надзора в районе промышленных заведений», утверждённого Государем Императором 1 февраля 1899 года. Указанный закон регламентировал обязанности фабрично-заводской полиции как необходимость «принятия мер к восстановлению нарушенного наружного порядка и благочиния в случаях буйства, насилия, противозаконных сборищ и нарушений общественной тишины и спокойствия»¹. Финансирование фабрично-заводской полиции осуществлялось за счёт государства. В то же время, Министру внутренних дел было предоставлено право учреждать должности полицейских чинов «в пределах тех же фабричных и горно-промышленных районов» за счёт владельцев. Примечательно, что вмешиваться в вопросы взаимоотношений фабрикантов и рабочих, расследование недоразумений и нарушений, возникающих на почве заключенного сторонами договора о найме, полиция не была уполномочена. Эти вопросы входили в компетенцию фабричной и горной инспекции. Таким образом, фабрично-заводская полиция Российской империи была призвана содействовать безопасности и спокойствию на предприятиях горнодобывающей промышленности и пресекать всплески народного недовольства.

После Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, упразднения полиции и объявления о формировании народной милиции как новой силовой структуры, вопрос обеспечения общественного порядка и безопасности на горнопромышленном юге России попал в поле зрения революционно настроенных народных масс. Повсеместно на предприятиях на основании правительственных постановлений выборным путем стали формироваться милицейские подразделения из числа рабочих и инвалидов труда, а также солдат-инвалидов². Из числа служащих предприятий и рабочих выбирались

¹ Лясович Т. Г. Особенности обеспечения правопорядка на промышленном юге России после Февральской революции 1917 г. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности» от 31 мая 2019 года, Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2019. С. 212–217.

² РГИА. Ф. 1291 Оп. 77 1917 г. Д. 3. Л. 1.

и комиссары милиции. Иногда начальники милиции назначались рудничными комитетами. Таким образом, специфика охраны общественного порядка и обеспечения безопасности в горнопромышленных районах юга России стала определяться не столько инициативами правительства, сколько революционной практикой времени.

Количество милиционеров фабрично-заводской милиции было различным и зависело от множества факторов: особенностей оперативной обстановки, численности рабочих, количества представителей администрации и др. Так, в Центральном районе милиция создавалась из расчета один милиционер на 300–400 душ рабочего населения при одном начальнике милиции и его помощнике; в Юзовском районе численность милиции была в целом равна численности прежней полиции, а на некоторых рудниках даже превышала ее. В Боково-Хрустальском районе наблюдалось «большое разнообразие в количестве милиции на разных предприятиях и зависело от произвола рабочих групп и организаций. На некоторых небольших рудниках имелся только один комиссар милиции»¹.

Некоторые предприятия горнодобывающей промышленности не имели своей специальной милиции, а пользовались за плату поселковой или милицией соседних предприятий².

Новые милицейские подразделения финансировались исключительно за счет предприятий. Сумма содержания колебалась. В Юзовском районе по постановлению Съезда Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 1 июня 1917 г. в г. Бахмуте был установлен специальный минимум жалования милиционерам, который отличался от законодательно установленных норм: так, младшим милиционерам платили 150 руб., старшим — 175 руб., начальникам милиции участков — 250 руб., а районным — 300 руб. В то же время в большинстве местностей оплата производилась согласно законодательным установлениям Временного правительства³. Повсеместно милиционеры фабрично-заводской мили-

¹ Там же.

² Там же. Л. 1–2.

³ Лясович Т. Г. Милиция Временного правительства как субъект охраны общественного порядка и общественной безопасности на промышленном юге России // Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности

ции всех уровней пользовались от предприятий квартирой, отоплением и освещением, в некоторых случаях — и обмундированием.

Вместе с тем, не следует делать вывод о том, что организация фабрично-заводской (или как еще называли — промышленной) милиции свидетельствовала о высоком уровне ответственности, исполнительности и правовой культуры народных масс, которые были вовлечены в трудовые процессы на фабриках, заводах, рудниках, шахтах и иных объектах горнодобывающей промышленности юга России. Анализ архивных данных позволяет утверждать, что фабрично-заводская (промышленная) милиция на предприятиях как выборный орган власти не всегда имела должный авторитет среди рабочих и, соответственно, не всегда имела реальную возможность требовать исполнения своих распоряжений именем правительства. В случае возникновения конфликтных ситуация рабочие, чувствовавшие себя хозяевами положения, угрожали милиционерам физической расправой или увольнением, позволяя себе использовать милиционные подразделения как «некое орудие всякого рода давления на конторы предприятий»¹.

Альтернативой выборной милиции, создаваемой согласно правительственным распоряжениям, стали различные общественные объединения и комиссии, в компетенцию которых входили правоохранительные функции, в том числе и право арестов, как, например, в Рутченковской копи О-ва Брянского завода и Юзовском районе².

В ряде местностей на предприятиях новоявленные органы правопорядка и их представители «в силу отсутствия каких-либо авторитетных институтов» вступали в открытые конфликты с администрацией предприятий, а также с правительственной милицией. В связи с этим в газете «Донецкая мысль» было напечатано постановление Съезда советов рабочих депутатов в Рутченском районе, в котором призывалось беспрекословно подчиняться требованиям администрации предприятий и милиции Временного правительства. В постановлении

от 22–23 сентября 2016 года. Под общей редакцией В. А. Сосова. Новороссийск: ООО «Издательский Дом — Юг» (Краснодар», 2017. С. 659–662.

¹ РГИА. Ф. 1291 Оп. 77 1917 г. Д. 3. Л. 2.

² Там же. Л. 2–3.

подчеркивалось, что «только Временное правительство и его законные органы на местах имеют право принимать принудительные меры в защиту революции и населения. Всякое самочинное присвоение государственной власти отдельными лицами или учреждениями вносит анархию в стране и карается уголовными законами»¹. Однако, подобный призыв был каплей в море многочисленных эксцессов и беззаконий, вызванных ощущением свободы народных масс, переходящим во вседозволенность и произвол.

В большинстве местностей фабрично-заводская милиция Временного правительства объективно не могла выполнять возложенные на нее функции и вынужденно бездействовала или даже попустительствовала зачинщикам беспорядков. Так, в Днепровском заводе в главную контору явились представители заводского комитета в сопровождении милиции и удалили силою четырех старших служащих, исполнявших свои служебные обязанности. Протесты заводууправления остались безрезультатными. На рудниках Боково-Хрустальского района был проведен ряд самостоятельных обысков у служащих рудников, которые покинули рудники вследствие террора².

Таким образом, практически повсеместно на всей территории Донецкого бассейна имело место усиление эксцессов, массовые случаи избиения представителей администрации предприятий рабочими, ограбления владельцев рудников при полном попустительстве фабрично-заводской милиции и неспособности ее выполнять свои обязанности.

В Пермской губернии инициатива создания органов правопорядка в зоне приисков перешла в руки местного администрации и общественных организаций. Так, 19 марта 1917 года на Съезде золото и платино-промышленников Пермской губернии было принято решение об организации горной милиции « в целях сохранения порядка, личной и имущественной безопасности приискового населения». На Съезде отмечалось, что организация милиции необходима «впредь до разрешения общего вопроса об устройении регулярной государственной милиции». Горная милиция строилась по принципу

¹ Там же. Л. 8.

² Там же. Л. 7–8.

частновладельческой полиции. Ее финансирование планировалось из средств, выделенных Съездом. Съездом был избран Комитет горной (приисковой безопасности), который наделялся следующими полномочиями: 1) охрана труда; 2) обеспечение имущественной и личной безопасности приискового населения; 3) охрана недр от хищнической разработки; 4) принятие первоначальных (неотложных) мер до приезда окружных инженеров при возникновении конфликтных ситуаций и недоразумений между рабочими и предпринимателями; 5) борьба с нелегальной разработкой и скупкой платины; 6) борьба с пьянством в приисковых районах.

Территории горных приисков были разбиты на районы, во главе каждого из которых стояли комиссары, избранные Съездом. На Съезде был избран и Главный комиссар. В его обязанности входило право контроля «обревизования» деятельности «...районных комиссаров, хранения и распределения средств, выполнения функций по поддержанию контакта с Главным управлением по делам милиции, губернскими комиссарами и другими органами власти». Право назначения на должность милиционеров принадлежало районным комиссарам. Милиционеры назначались из среды рабочих приисков и других категорий населения и подчинялись районному комиссару и его помощникам. Оплата предусматривалась только милиционерам, находящимся на должностях, а комиссары выполняли обязанности на общественных началах. Им компенсировались только расходы, связанные со служебными поездками, и расходы на канцелярские нужды. При этом на Съезде отмечалось, что такой порядок организации носит исключительно временный характер и вызван «условиями переживаемого момента».

Очевидно, что описанный порядок организации охраны общественного порядка и безопасности не был общепринятым. В отдельных промышленных районах общественность высказывалась за полную ликвидацию специальной милиции (фабричной, горной, заводской и т.д.) и ходатайствовали перед МВД «...о совершенной ликвидации кадров горнополицейской стражи и распространении на прииски ведения уездной милиции».

Сказанное выше дает основания предполагать, что после событий Февраля 1917 года на территории всего горнодобывающего комплекса бывшей Российской империи поступательно развивались анархия, беззаконие и погромные движения. Фактически охрана общественного порядка и безопасности никем не осуществлялась или осуществлялась фрагментарно и не была эффективна. Местные власти бездействовали (или объективно не могли справиться со сложившейся ситуацией) и, в итоге, полностью утратили доверие местного населения. Тем самым, были созданы предпосылки для перехода власти по всей стране в руки Советов в октябре 1917 года.

Отдельно хотелось бы сказать об особенностях деятельности милиции Петрограда по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. В столице бывшей Российской империи после событий Февраля 1917 года резко обострилась криминогенная обстановка. Революционное преобразование старого строя сопровождалось усилением внутренних противоречий и проблем, что инициировало рост совершаемых уголовных преступлений. Отсутствие контроля за оборотом оружия привело к тому, что в руках гражданского населения скопилось огромное количество единиц огнестрельного оружия. Ситуацию осложнила проведенная Временным правительством амнистия, в результате которой на свободе оказались свыше 20 000 уголовников. В прессе того времени отмечалось, что «грабители получили полные гражданские права и свободно ходят по улицам Петрограда. Офицеры уголовной милиции узнали воров на улице, но ничего не могли сделать»¹.

Уже в дни Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года началось формирование (под эгидой Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов) отрядов рабочей милиции как силового инструментария, способного остановить массовые беспорядки, анархию и разгул преступности. Так, Исполком Петроградского Совета уже 28 февраля 1917 года постановил: «Рабочим на фабриках и заводах

¹ Петроград на переломе эпох. Город и его жители в годы революции и Гражданской войны / Яров С. В. и др. — М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2023. С. 115.

организовать милицию — по 100 человек на 1000 рабочих¹. А вечером этого же дня Исполком Петросовета принял решение об объединении центрального органа рабочих комиссариатов милиции с городской милицией, созданной Городской думой Петрограда»². Главой столичной милиции был избран архитектор Д. А. Крыжановский. Во все районы города были направлены уполномоченные городской милиции для создания районных отделений. Предполагалось, что первый призыв милиционеров составят студенты, потому 28 февраля в прессе было опубликовано обращение к ним с разъяснением обязанностей милиционеров, а именно: прекращение бесполезной стрельбы; изъятие оружия у малолетних и нетрезвых лиц; предотвращение грабежей; наблюдение за порядком на улицах и в общественных местах. Студенческая милиция действовала совместно с военными патрулями. Помимо студенческой милиции возникали и иные милиционные добровольные формирования, к примеру, рабочая милиция, подчиненная муниципалитетам, основной задачей которой становилась охрана революционного правопорядка³. Такая практика стала примером для принятия правительственных решений, которые стали частью правительственной декларации, в которой была провозглашена замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчинённым органам местного самоуправления.

Таким образом, основной силой обеспечения правопорядка в столице в марте-октябре 1917 года становилась *Петроградская городская милиция*, деятельность которой была регламентирована *Временным положением об устройстве и составе Петроградской городской милиции от 12 апреля 1917 года*⁴ (Приложение 2).

¹ Великая Октябрьская социалистическая революция. Хроника событий. Т. 1. — Москва, 1957. С. 13. // <https://rev-lib.com/velikaya-oktyabrskaya-socialisticheskaya-revoljuciya-hronika-sobytij-t-i/> (дата обращения: 27.02.2025).

² Кельсон З. С. Милиция Февральской революции: Воспоминания // Былое. 1925. № 1 (29). С. 161.

³ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / Борисов А. В., Детков М. Г., Кузьмин С. И., Малыгин А. Я., и др.; Редкол.: Воронцов В. И., Головнев Л. П., Демидов Н. И., Евдокимов В. А., Некрасов В. Ф., Пономарев П. Г., Фурс А. В.; гл. ред.: Горлов А. Г. — Москва: Издательство Объединенной редакции МВД России, 1996. С. 33.

⁴ РГИА. Ф. 857 (Фонд Зарудного) Оп. 1 Д. 1612.

Петроградская городская милиция состояла в ведении Петроградского городского общественного управления. Главным начальником милиции являлся городской голова, избираемый городской думой. Он направлял деятельность всех чинов городской милиции.

Общее руководство деятельностью милиции принадлежало коллегиальному органу — Совету милиции, который состоял из следующих должностных лиц: городской голова (председатель совета) или его товарищ; три члена от городской думы, из представителей районов (по одному от каждой районной управы); начальник милиции, два помощника, начальник резерва милиции, четыре инспектора милиции, шесть представителей от служащих в милиции. В совете принимали участие (по делам своего ведомства и с правом решающего голоса) начальники речной милиции, пожарной охраны, телеграфа, общего архива, адресного стола, а также редактор «Вестника милиции». Делопроизводство Совета милиции возлагалось на канцелярию начальника милиции.

Совет милиции рассматривал: 1) инструкции, указы и правила, определяющие деятельность городской милиции; 2) представления начальника милиции об ассигновании кредитов на нужды милиции; 3) проекты обязательных постановлений, в части касаемой деятельности милиции; 4) все дела, неоднобразно разрешаемые на практике и требовавшие общего распоряжения; 5) все дела по вопросам, вносимым в Совет милиции городским головой, начальником милиции, районными думами и членами самого Совета¹.

Управление начальника милиции состояло из начальника милиции; двух помощников и других служащих по штату. При управлении состоял резерв милиции, телеграф, общий архив и редакция «Вестника милиции». При начальнике милиции состояли четыре инспектора милиции.

Инспектор милиции надзирал за деятельностью милиции отдельных районов, по указаниям начальника милиции, и сообщал комиссарам и районным управам о своих выводах и мерах, которые желательно было бы принять, по его мнению. Свои соображения по обзору района инспектор милиции докладывал начальнику милиции.

¹ Там же.

В милиционном отношении Петроград делился на районы и комиссариаты. Общий надзор и руководство деятельностью милиции в районе возлагалось на районные думы и районные управы. Районные думы избирали комиссаров. Комиссар, исполняя распоряжения начальника милиции в пределах, установленных советом милиции, руководил всей деятельностью подчиненных ему служащих милиции и нес перед районной думой ответственность за вверенный ему комиссариат.

Комиссариат состоял из комиссара, его помощников, старших и младших милиционеров и других служащих по штату. В обязанности старших милиционеров входило непосредственное исполнение поручений и распоряжений по комиссариату. Они действовали по указаниям комиссара, согласно особой инструкции. Милиционеры несли службу по наружной охране города согласно особой инструкции.

Целями создания резерва милиции являлась: во-первых, подготовка лиц, желавших поступить на службу в милицию; во-вторых, образование кадра милиции — общего и для пополнения недостатка в личном составе милиции комиссариатов. Резерв милиции под руководством начальника милиции состоял из начальника резерва, его помощника и команд резерва, порядок службы которых определялся особой инструкцией.

Организация пожарной охраны города и порядок его действий, на основании особых правил, устанавливалось городской думой. Организация судоходного надзора (речная милиция) для охраны порядка и безопасности на водном пространстве Петрограда устанавливалось также городской думой¹.

К ведению петроградской городской милиции относились: 1) своевременное оповещение населения о распоряжениях правительственных и общественных властей и об исходящих от них объявлениях и извещениях; 2) составление протоколов при неисполнении требований, предъявленных на основании законов и обязательных постановлений, лицами или подлежащими учреждениями; 3) составление актов и протоколов о всякого рода происшествиях, несчастных случаях и по заявлению о том потерпевших, насильственных мошеннических случаях;

¹ Там же.

4) участие на основании судебных уставов, в приведении в исполнение судебных приговоров и определений; 5) исполнительные меры к взысканию недоимок и всяких вообще казенных и общественных сборов и платежей; 6) представление суду обвиняемых и других лиц, по требованию суда, а также взятие их под стражу в случаях воспоследования соответствующего постановления законных властей; 7) охранение спокойствия и порядка на улицах, в общественных местах и учреждениях общего пользования и недопущение буйств, драк, произнесения бранных слов и появления в непристойном виде; 8) принятие мер к охранению безопасности при пожарах, наводнениях и общественных бедствиях; 9) наблюдение за исправным содержанием улиц, площадей и порядком движения на них; 9) доставка в больницы и такие же заведения беспомощных, больных, инвалидов, беспризорных малолетних и покинутых младенцев; 10) недопущение профессионального нищенства; 11) недопущение жестокого обращения с животными; 12) содействие в пределах своего ведомства органам правительственной и общественной власти в исполнении ими возложенных на них обязанностей; 13) задержание лиц, пребывание которых на свободе угрожает непосредственной опасностью самим этим лицам, либо окружающим, или сопряжено с незаконным нарушением свободы других лиц или общественной благопристойностью¹.

Лиц, виновным в проступках против порядка и безопасности, а также оказывающих сопротивление законным требованиям органов милиции, милиция, при невозможности удостовериться в их самоличности, подвергала личному задержанию и доставлению в центральный пункт комиссариата. Лицо, представленное в комиссариат и оставленное под стражей, должно было быть препровождено подлежащему мировому судье в течение 24 часов со времени первоначального задержания. Судья определял степень уважительности причин, повлекших за собой задержание. Чин милиции мог во исполнение своих служебных обязанностей употребить в дело оружие или применить вооруженную силу в случаях применения необходимой обороны согласно закону.

¹ ГА РФ. 1791. Оп. 2. Д. 90. Л. 2.

На должности по петроградской милиции не могли быть назначены: 1) лица, служившие в полиции; 2) иностранные подданные; 3) лица, подвергшиеся лишению или ограничению прав по суду; 4) осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного в виде промысла или получение через обман имущества, подлоги, лихоимство и ростовщичество; 5) лица, в отношении которых было вынесено постановление судебного следователя о привлечение их к следствию, до прекращения дела в установленном порядке; 6) лица, находящиеся под судом, до прекращения дела о них или до оправдания; 7) несостоятельные должники; 8) состоящие под опекой за расточительность; 9) милиционерами не могли быть лица, не достигшие совершеннолетия; 10) лица, привлеченные к следствию или находящиеся под судом при состоянии их на службе в милиции, временно устранились от исполнения возложенных на них обязанностей или увольнялись, по желанию, со службы¹.

Представляется, что, с одной стороны, такой достаточно широкий перечень ограничений при принятии на службу не был чем-то исключительным: фактически он дублировал «обычные» ограничения при принятии на службу в российскую полицию. С другой стороны, сложность исторического момента определялась идеалистическими революционными суждениями законодателя о новой эпохе, новом обществе и, следовательно, создаваемых органах правопорядка нового типа, в рядах которых не будет места уголовникам, представителям «старого» режима, гражданам, запятнавшим свою честь аморальными поступками. Однако очень скоро выяснилось, что основная проблема милиции — это кадровая проблема, для решения которой необходимо закрыть глаза на некоторые из перечисленных в законе ограничений.

Должности помощников начальника милиции, инспекторов милиции и начальников отдельных частей милиции замещались городским головой по представлению начальника милиции. Должности по управлению начальника милиции замещались по его усмотрению.

¹ Там же. Л. 3.

Порядок назначения прочих служащих по милиции в комиссариатах лиц устанавливался Советом милиции. Увольнение со службы служащих милиции осуществлялось в том же порядке, как и их назначение.

На служащих милиции могли быть наложен ряд дисциплинарных взысканий на основании правил, установленных Советом милиции, а именно: замечания, выговоры, перемещение на другую должность, увольнение со службы.

К начальнику милиции, его помощникам, начальникам отдельных частей милиции, инспекторам милиции и комиссарам могли быть применены дисциплинарные взыскания в виде напоминания и (или) замечания от лица Совета милиции.

За противозаконные действия служебного характера начальник милиции и все служащие в городской милиции подлежали ответственности по правилам, установленным в законе для всех категорий городских служащих, правами которых пользовались все служащие в милиции¹.

При разработке нормативных основ организации и деятельности петроградской городской милиции и последующей реализации на практике положений Временного положения об ее устройстве и составе неоднократно вставал вопрос о том, относится ли к ведению нового органа правопорядка предупреждение преступлений. В ответ на запрос Петроградского общественного градоначальства во Временное управление по делам милиции МВД Временного правительства были даны официальные разъяснения Юрисконсультской части Временного управления по делам милиции (заключение от 19 мая 1917 г. № 50052)². В них содержался комментарий относительно обязанностей милиции со ссылкой на ст. 18 раздела IV Временного положения. Отмечалось, что «милиция охраняет общественную безопасность и порядок и защищает всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства»³. Вместе с тем, отмечалось, что «милиция не только принимает меры к прекращению нарушения порядка, закона или обязательного постановления (п. 1 ст. 19 разд. IV), но ей предоставляется право задерживать

¹ РГИА. Ф. 857 (Фонд Зарудного) Оп. 1 Л. 4.

² ГА РФ. 1791. Оп. 2. Д. 90 Л. 6.

³ Там же. Л. 6–7.

лиц, согласно ст. 25, пребывание которых на свободе сопряжено с непосредственной опасностью для окружающих»¹.

Таким образом, Юрисконсульская часть заключила, что в обязанности городской петроградской милиции (принимая во внимания обстоятельства отсутствия уголовной милиции, на которую было бы возложено предупреждение преступлений) входит не только пресечение, но и предупреждение преступлений².

Таким образом, заключим, что на формируемые органы петроградской городской милиции был возложен чрезмерно большой объем полномочий (в том числе и полномочия уголовной милиции), что, с одной стороны, подчеркивало особый статус милицейских структур Петрограда и свидетельствовало о высоком уровне доверия к ним властей; с другой стороны, в условиях постреволюционного двоевластия, роста нигилистических и анархических настроений, падения авторитета власти в целом, краха идеологии и системы ценностей, выполнение такого объема задач только одной городской милицией одного города было неосуществимо. Осознание этого факта делало созданную правоохранительную структуру мертворожденной с самого первого дня ее существования.

Вместе с тем, нельзя не учитывать тот факт, что поскольку Петроград являлся столицей Российского государства и одновременно центром революционных потрясений 1917 года, констатируем, что все события и изменения, которые происходили здесь, носили резонансный, т.е. более ярко выраженный, характер (чем, к примеру, в отдаленных от столицы местностях). Именно они стали индикатором изменений в государственно-правовой и иных сферах жизни государства и общества, формировали общую картину постреволюционной жизни и сопутствующих ей трансформаций. Немало подтверждений этому содержится в архивах и исследованиях, проведенных на основе их анализа. Романов В. И. указывал на то, что в столице имели весьма смутное представление о том, что в реальности происходит в отдаленных местностях. В самих же провинциях столичные циркуляры воспринимались лишь как рекомендации. При решении вопроса о создании милиции игнорировались даже

¹ Там же.

² Там же. Л. 6.

распоряжения Главного управления по делам милиции МВД Временного правительства¹. На местах решения принимались самостийно, в соответствии с потребностями местной практики и собственными представлениями местных властей о правильном и неправильном.

Три направления деятельности милиции Временного правительства, которые были рассмотрены в данной части монографии, безусловно, не являются единственными и исключительными в своем роде, однако, именно они наглядно демонстрируют, по мнению автора, особенности организации охраны общественного порядка и обеспечения безопасности в наиболее важных в переходных условиях местностях (столичный регион) и системообразующих отраслях экономики — горнодобывающей промышленности (на примере юга России) и на железных дорогах.

Применительно к каждому их приведенных в качестве примера направлений деятельности милиции, мы можем констатировать наличие альтернативных правоохранных сценариев, незавершенность процессов организации милицейских и иных правоохранных структур и, как итог, нерешенность вопросов организации охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

¹ Романов В. И. Революционное правотворчество на Урале в начальный период Февральской революции // <https://cyberleninka.ru/article/n/revolyutsionnoe-pravotvorchestvo-na-urale-v-nachalnyy-period-fevralskoy-revolyutsii> (дата обращения: 2.03.2025).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана общественного порядка и борьба с преступностью являются важнейшими составляющими правоохранительной функции государства, реализация которой направлена на защиту разнообразных общественных отношений, связанных с обеспечением прав и свобод граждан.

В условиях переходной государственно-правовой системы вопросы организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью становятся приоритетными, поскольку от их решения напрямую зависит стабильность всего государственно-правового механизма, уровень общественной безопасности, степень доверия граждан к власти, авторитет правоохранительных органов и др.

Принятие Временным правительством в марте-октябре 1917 года не до конца непродуманных (стихийных, продиктованных революционной практикой) решений о немедленном упразднении имперской полиции и жандармерии, об объявлении амнистии, организации народной милиции, подчиненной органам местного самоуправления, привело к противоречивым результатам. С одной стороны, эти меры в первые месяцы после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года позволили укрепить авторитет правительства, убедить общество в политической лояльности пришедшей к власти правящей элиты и ее приверженности революционному буржуазно-демократическому республиканскому курсу; с другой стороны, проведенная правительством амнистия «развязала руки» не только бывшим политическим заключенным, но и уголовным элементам (убийцам, насильникам, ворам и др.), которые оказались на свободе и занялись привычным для себя делом. Страну (и особенно крупные города) в отсутствие профессиональных и эффективно функционирующих органов правопорядка захлестнула волна уголовной преступности (краж, разбойных нападений, мошенничеств, хулиганств и т.д.).

Имперская правоохранительная система была разрушена в дни революции явочным порядком, а новая фактически так и не была создана.

Процесс создания новых правоохранительных органов в условиях переходной государственно-правовой системы не был целенаправленным и продуманным. Во многом решения принимались стихийно и хаотично под воздействием обстоятельств объективного и субъективного свойства. На смену царской полиции должна была прийти народная милиция Временного правительства, на которую был возложен большой объем задач, в том числе и задачи по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Однако, по факту, созданная правительственная милиция оказалась малоэффективной. Подготовка милиционеров оставляла желать лучшего, бывших полицейских запрещалось брать на службу в милицию; в силу недостаточного финансирования не хватало оружия и обмундирования. В таких условиях должного внимания охране общественного порядка и борьбе с преступностью не уделялось в принципе: различные политические силы были заняты выяснением отношений между собой.

Переходный процесс протекал довольно болезненно: подчас на местах возникал некий вакуум, когда старые правоохранительные структуры были уже упразднены, а новые еще не были созданы. Особенно ярко это ощущалось в провинции. В этом контексте представляется вполне справедливым высказывание Романова В. И. о том, что «Временное правительство и его местные органы фактически устранились от реального участия и контроля за процессом создания милиции, а разрабатывавшиеся на местах различные модели не соответствовали требованиям времени»¹.

Наряду с народной милицией, находившейся в ведении земских и городских самоуправленческих структур, стала создаваться рабочая милиция, подчиненная Советам рабочих и солдатских депутатов, а также другие вариации органов правопорядка (фабрично-заводская (промышленная) милиция, железнодорожная милиция, речная милиция и др.). Появление различных альтернативных

¹ Романов В. И. Народная милиция Урала в период Февральской революции Автореф. дисс. на соискание ... к.и.н. 07.00.02. Южно-Уральский университет, Челябинск. 2009. С. 19.

организационно-правовых форм охраны общественного порядка свидетельствовало о том, что центральная власть не справляется с поставленными задачами и не имеет возможности обеспечить обеспечение общественного порядка и соблюдение режима законности легальными способами.

К тому же такой параллелизм привносил сумятицу и деструктивность в процесс организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. На практике оказалось, что общественный порядок обеспечивать некому и незачем. Смена социальных и правовых ценностей привела к тому, что бывшие преступники стали героями и, наоборот. Это ситуация предопределила состояние правоохранительной системы как слабоэффективной, а вопрос охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях социальных потрясений (марта-октября 1917 года) — как нерешенный.

В основу данного монографического исследования легли рассуждения об особенностях охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях формирующейся после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 года переходной государственно-правовой системы России, рассмотренные сквозь призму концепции переходного государства и переходной государственности. Автор монографии, опираясь на уже имеющиеся теоретические конструкции и понятийный аппарат, попытался осмыслить специфику создания новых правоохранительных структур — прежде всего, народной милиции Временного правительства, а также определить ее место в государственном и общественном механизме постреволюционной России.

Полученные выводы, посвященные проблемам формирования переходной государственно-правовой системы (и правоохранительной системы как ее составляющей) в России в марте-октябре 1917 года, обладают значимым потенциалом, а именно способствуют: 1) развитию современной отечественной теоретико-исторической науки; 2) совершенствованию государственно-правового развития

современной России и укреплению отечественной государственности; 3) исследованию положительного исторического опыта преобразования правоохранительной системы Российского государства на различных этапах ее существования, а также выстраиванию стратегических сценариев ее развития в различных социально-политических и экономических условиях, в том числе и переходные (кризисные) периоды.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев А. С. Русское государственное право. Конспект лекций. Второе студенческое издание. Москва, 1892. — 473 с.
2. Аяцков Д. Ф., Галкин Ю. В., Олесеюк Е. В., Демичев А. А., Евфремова Н. Н., Каванцев С. И., Кононенко В. И., Лонская С. В., Петрухин И. Л. и др. Судебная система России в 1864–1917 гг. Сборник обзоров и реф. Сер. «История России». Пивоваров Ю. С. (гл. ред.) М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2004. С. 149–169.
3. Беляев И. Д. История русского законодательства. Санкт-Петербург: Лань, 1999. — 640 с.
4. Беспалов В. В. Исторический опыт становления и развития (эволюции) государственного и военного управления России в период с 1917 до середины 1960-х годов. Монография. М.: Издательство Современного гуманитарного университета, 2012. — 367 с.
5. Борисов А. В. Министры внутренних дел России. 1802–октябрь 1917. Статья Некрасова В. Ф. и Сальникова В. П. Серия «Внутренние войска и органы внутренних дел России». Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. — СПб.: Фонд «Университет», 2000. — 350 с.
6. Борисов А. В., Сизиков М. И., Скрипилев А. Е. История полиции России (1718–1917 гг.), — Москва, 1992. — 56 с.
7. Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. — М.: РИПОЛ классик, 2016. — 608 с.
8. Буева Л. П., Егорова И. В., Гуревич П. С. Чему учит история? — https://iphras.ru/uplfile/histan/kruglye_stoly_pdf/Chemu_uchit__istoriya.pdf?ysclid=l8vnnvnoe8673654582iphras.ru (дата обращения: 7.01.2025).
9. Великая Октябрьская социалистическая революция. Хроника событий. Т. 1. — Москва, 1957 // <https://rev-lib.com/velikaya-oktyabrskaya-socialisticheskaya-revoljuciya-hronika-sobytij-t-i/> (дата обращения: 27.02.2025).

10. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Москва: Издательский дом «Территория будущего», 2005. — 800 с.

11. Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах. 19 сентября 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений правительства. Петроград, 1917. № 246. 6 октября. Отд. 1. Ст. 1749. С. 2888–2890.

12. Вязникова Т. Г. Основные проблемы развития местного самоуправления в России в марте-октябре 1917 г. // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 14 декабря 2001 г. / Под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2002. С. 387–390.

13. Вязникова Т. Г. Реформы местного самоуправления в России: концепция Временного правительства (историко-правовой аспект). Автореферат дисс... канд. юрид. наук, СПб., 2002. — 24 с.

14. Гайдамакин А. В. Ф. Э. Дзержинский о причинах и опасности взяточничества и хищений на железных дорогах. О формах и методах борьбы с ними. 1921–1923 гг. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота. 2016. № 4 (66): в 2-х ч. Часть 2. С. 25–29.

15. Градовский А. Д. Сочинения. Санкт-Петербург: Наука, 2001. — 512 с.

16. Государственно-правовые системы современности. Под ред. Р. А. Ромашова, СПб.: Алетея, 2023. — 298 с.

17. Государственность в России в 1917 г.: власть, общество, территория / Отв. ред. Т. Г. Архипова, В. В. Шелохаев. — Москва: Российский государственный гуманитарный университет, 2019. — 323 с.

18. Гутман М. Ю. Петроградская рабоче-крестьянская милиция в годы гражданской войны и военной интервенции (1918–1920 гг.). Дисс... канд. юрид. наук, 1975. — 198 с.

19. Гутман М. Ю. Становление и деятельность милиции Петрограда и Петроградской губернии в годы революций и гражданской войны

в России (февраль 1917–1929 гг.) (историко-правовое исследование). Автореферат дисс... доктора юрид. наук, Санкт-Петербург, 2002. — 420 с.

20. Гутман М. Ю., Кудин В. А. Полиция и милиция Петрограда в февральско-мартовские дни 1917 года (к 100-летию Февральской революции 1917 года в России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 14–20.

21. Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. № 1 (46) от 5 (18) марта 1917 г. С. 1–2.

22. Декреты и декларации 2-го Всероссийского съезда советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и Совета Народных комиссаров. Петроград, 1917 // Президентская библиотека им. Б. Н. Ельцина // <https://www.prilib.ru/item/330559> (дата обращения: 13.02.2025).

23. Деникин А. И. Очерки Русской Смуты. Т. 2. Борьба генерала Корнилова (август 1917 г.-апрель 1918 г.) / А. И. Деникин. — Москва: АЙРИС-пресс, 2017. — 576 с.

24. Дерябина Е. М. Особенности отечественного государства и права переходного типа в интерпретации теории систем // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 4 (18) // <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-otechestvennogo-gosudarstva-i-prava-perehodnogo-tipa-v-interpretatsii-teorii-sistem> (дата обращения: 6.03.2025).

25. Дудин Н. П. Становление и развития правоохранительной системы Российской Федерации // Общество и право. Правоохранительная деятельность: история и современность. 2016. № 2 (56). С. 289–294.

26. Еропкин М. И. Развитие органов милиции в советском государстве. Москва., 1967. — 152 с.

27. Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. — Москва, 1960. — 396 с.

28. Желудкова Т. И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране общественного порядка. — Москва, 1977. — 39 с.

29. Жильцов С. В. К вопросу об изменении статуса мирового суда в период русских революций (1905–1917 гг.) // Вестник ВУиТ. 2009. № 71.

[Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-izmenenii-statusa-mirovogo-suda-v-period-russkih-revolyuutsiy-1905-1917> (дата обращения: 18. 02.2025).

30. Измозик В. С. Жандармы России. Политический розыск в России. XV–XX вв. Сост. В. С. Измозик. — Санкт-Петербург: Нева — ОЛМА-Пресс, 2000. — 638 с.

31. Измозик В. С. Глаза и уши режим. Государственный политический контроль в Советской России, 1917–1928, — Москва, 2024. — 536 с.

32. Исаев И. А. История государства и права России. Третье издание, переработанное и дополненное. М.: Юрист, 2005. — 797 с.

33. История российской полиции: научный справочник — календарь памятных дат: в 2 т. / под общ. ред. В. Л. Кубышко. Москва: Академия управления МВД России, 2020. — 608 с.

34. Кельсон З. С. Милиция Февральской революции // Былое. 1925. № 5 (33). С. 221–223, 225–226.

35. Керенский А. Ф. Россия в эпоху великих потрясений / Александр Керенский. — Москва: Алгоритм, 2017. — 256 с.

36. Кобелева Е. А. Эволюция системы госбезопасности западного Урала в революционный период (1917–начало 1918 гг.) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. № 2–2. Т. 8. С. 36. <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-sistemy-gosbezopasnosti-zapadnogo-urala-v-revolyuetsionnyy-period-1917-nachalo-1918-gg> (дата обращения: 6.03.2025).

37. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Под ред. и с доп. Н. Б. Горенберга. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1909 // https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_v19_rc_1666143/ (дата обращения: 23.02.2025).

38. Краткий очерк деятельности МВД со времен государственного переворота по 1 июля 1917 года. Петроград, 1917. — 182 с.

39. Куликов С. В. Центральный военно-промышленный комитет накануне и в ходе Февральской революции 1917 г. // Российская история. 2012. № 1. С. 69–90.

40. Куликов С. В. Февральская революция спустя сто лет // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2017.

№ 3. — <https://cyberleninka.ru/article/n/fevralskaya-revolyuetsiya-spustya-sto-let> (дата обращения: 07.01.2025).

41. Левченков А. И., Груздев В. В. Правовое регулирование общественных отношений в нестабильных социумах. Москва: Проспект, 2022. — 480 с.

42. Литвинов Н. Д., Путятин В. Д. Органы внутренних дел на транспорте. 1917–1923 гг.: Краткий очерк основных документов и материалов. Москва; Якутск: Якут. фил. Изд-ва СО РАН, 2002. — 333 с.

43. Литвинов Н. Д. Становление крестьянской железнодорожной милиции в РСФСР 1917–1921 гг. Автореферат дис. ... к.ю.н. М., 1982. — 21 с.

44. Лясович Т. Г. Переходные государственно-правовые системы: на примере опыта Российской буржуазной республики (февраль–октябрь 1917) // Государственная служба и кадры. 2023. № 4. С. 40–47.

45. Лясович Т. Г. Милиция Временного правительства как субъект охраны общественного порядка и общественной безопасности на промышленном юге России // Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности от 22–23 сентября 2016 года. Под общей редакцией В. А. Сосова. Новороссийск: ООО «Издательский Дом — Юг» (Краснодар», 2017. С. 659–662.

46. Лясович Т. Г., Удальцов А. А. Охрана общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте в России в марте–октябре 1917 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики Тамбов: Грамота, 2016. № 4(66): в 2-х ч. Ч. 2. С. 103–106.

47. Лясович Т. Г. Особенности обеспечения правопорядка на промышленном юге России после Февральской революции 1917 г. // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности» от 31 мая 2019 года, Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2019. С. 212–217.

48. Лясович Т. Г., Локнов А. И. Князь Г. Е. Львов — председатель и министр внутренних дел Временного правительства и его проекты по преобразованию правоохранительной системы Российского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2(78). С. 9–12.

49. Марченко М. Н. Теория государства и права. Москва: Проспект, 2025. — 304 с.

50. Матвеев А. В. Вопросы кадрового обеспечения службы наружного наблюдения в процессе ее реформирования на рубеже XIX–XX в. // В сборнике научных трудов XVI ежегодных Всероссийских исторических чтений «Политическая история России: прошлое и современность от 25–26 апреля 2019 г. Выпуск XVII. СПб.: Типография Любавич, 2019. С. 90–98.

51. Матвеев А. В. Институт наружного наблюдения в правоохранительной системе Российской империи (историко-правовое исследование). Автореферат ... канд. юрид. наук, — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022. — 26 с.

52. Меншуткин В. Временные суды в Петрограде // Журнал министерства юстиции. 1917. № 4. Апрель. С. 236–245.

53. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк в 2-х томах. — Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности / Под общей редакцией В. П. Сальникова. — СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. — 794 с.

54. Морозова Л. А. Проблемы современной государственности. — Москва: Юридическая литература, 1999. — 254 с.

55. Мулукаев Р. С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917–1920). Учебное пособие. М., 1975. — 106 с.

56. Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX – начало XX вв.). Нижний Новгород, 1993. — 69 с.

57. Мулукаев Р. С., Борисов А. В., Малыгин А. Я. Три века российской полиции / А. Борисов, А. Малыгин, Р. Мулукаев. — Москва: РИПОЛ классик, 2016. — 608 с.

58. Мулукаев Р. С. Исторический аспект законности // <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-zakonnosti/viewer> (дата обращения: 20.01.2025).

59. Мулукаев Р. С. Правовые основы организации и деятельности полиции Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 11–16.

60. Набоков В. Д. Временное правительство: Воспоминания / Владимир Дмитриевич Набоков. — Москва: Центрполиграф, 2022. — 191 с.

61. Народное представительство в Российской империи (1906–1917 гг.) в контексте мирового конституционализма начала XX в.: сравнительный анализ // Проблемы истории общества, государства и права: Сборник трудов конференции «Проблемы истории общества, государства и права» от 30 октября 2019–26 мая 2020 г., Екатеринбург. Екатеринбург: Издательство Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет», 2020. С. 75–192.

62. Немытина М. В. Суд в России во второй половине XIX–начале XX вв. Автореферат диссертации доктора юрид. наук., М., 1999. — 40 с.

63. Несмиянов А. Н. О некоторых вопросах обеспечения правопорядка в феврале–октябре 1917 года // История государства и права. 2000. № 4. С. 11–12.

64. Нижник Н. С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. Москва: РГУП, 2017. С. 347–355.

65. Нижник Н. С. О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX–начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск — Псков, 27 февраля–3 марта 2017 г. / Гл. ред. А. В. Егоров. Витебск: Витебский государственный университет имени П. М. Машерова, 2017. С. 302–306.

66. Нижник Н. С. Аксиологическое обоснование правового дискурса полицейского государства // Человек и право: проблема ценностных оснований правового регулирования: Сборник научных трудов: Материалы V международной научной конференции, состоявшейся в Академии МВД, г. Минск, 3–4 мая 2019 г. / Минск: УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2019. С. 155–163.

67. Нижник Н. С., Бавсун М. В., Астафичев П. А., Алиев Я. Л., Квитчук А. С. Законность как основополагающее начало российского права. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2021. — 328 с.

68. Нижник Н. С. Государственно-правовой институт наружного наблюдения в Российской империи — предмет исследования современных ученых // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 4 (96). С. 201–212.

69. Нижник Н. С., Лясович Т. Г. Российская государственность в 1917 году. СПб., Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2023. — 162 с.

70. Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И. Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002). Биобиблиографический справочник. — Санкт-Петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. Санкт-Петербург: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности, 2002. — 584 с.

71. Нижник Н. С. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194.

72. Нижник Н. С. Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейстов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Международной научно-практической конференции, 22–23 сентября 2016 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар: Издательский Дом — Юг, 2017. С. 30–34.

73. Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. Санкт-Петербург: Астерион, 2008. — 515 с.

74. Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С. Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 236–242.

75. Нижник Н. С. Отзыв о диссертации Абдуллоева Абдулло Рахматуллоевича «Правоохранительная система в условиях трансформации политико-правовой организации современного государства (на примере республики Таджикистан), подготовленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2021. № 1 (49). С. 66–68.

76. Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: специфика субъектного состава // Сборник материалов международной конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей «Юридическая наука: традиции и инновации. 26–27 апреля 2029 года. Великий Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2019. С. 202–208.

77. Никулин В. В. Право в эпоху революций: закономерности эволюции и развития. К 100-летию российской революции // LEX RUSSICA (Русский закон). 2019. № 1(146). С. 144–158.

78. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / Борисов А. В., Детков М. Г., Кузьмин С. И., Малыгин А. Я., и др.; редколлегия: Воронцов В. И., Головнев Л. П., Демидов Н. И., Евдокимов В. А., Некрасов В. Ф., Пономарев П. Г., Фурс А. В.; гл. ред.: Горлов А. Г. — Москва: Издательство Объединенной редакции МВД России, 1996. — 464 с.

79. Памятники российского права. В 35 т. Т. 21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. А. А. Демичева, докт. юрид. наук, проф. Р. Л. Хачатурова. — М.: Юрлитинформ, 2016. — 248 с.

80. Перегудова З. И. Политический сыск России (1880–1917). М.: Российская политическая энциклопедия, 2000. — 432 с.

81. Петроград на переломе эпох. Город и его жители в годы революции и Гражданской войны / Яров С. В. и др. — Москва: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2013. — 543 с.

82. Петрыкин Н. Н. Преодоление последствий слома правоохранительной системы Российской империи на железнодорожном транспорте в первые годы советской России // Вестник Тамбовского университета: Серия «Гуманитарные науки». 2022. Т. 27. № 5. С. 1304–1314.

83. Полиция и Февральская революция. Архивы Санкт-Петербурга // https://spbarchives.ru/police_8 (дата обращения: 01.10.2025).

84. Пономарева Е. Г. Внутренние и внешние факторы развития российской государственности // Российская государственность: исторические традиции и вызовы XXI века: Материалы Всероссийской научно-общественной конференции. 19 сентября 2012 г., Великий Новгород. Москва: Научный эксперт, 2013. С. 132–147.

85. Постановление Временного правительства «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений» от 22 марта 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. Ч. 2. Пг., 1918. С. 2.

86. Потемкин И. А. Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны: монография. — 2-е изд., доп. — Москва: ИПО «У Никитских ворот», 2027. — 256 с.

87. Правовые основы российских революционных преобразований 1917 года: монография / Д. А. Пашенцев, С. А. Боголюбов, Л. Л. Алексеева и др.; под ред. проф. Д. А. Пашенцева и проф. С. А. Боголюбова. — Москва: ИНФРА-М, 2022. — 199 с.

88. Приказ министра юстиции Временного правительства А. Ф. Керенского от 3 марта 1917 года об образовании временных судов и его распространении на ряд городов Петроградской губернии // Вестник Временного правительства. 1917. № 7/53. С. 1–2.

89. Приказ министра юстиции Временного правительства А. Ф. Керенского об образовании временных судов в городе Боровичах и в местностях, составляющих его пригороды от 23 марта 1917 года // Вестник Временного правительства. 1917. № 19/65. 29 марта. С. 1–2.

90. Проект положения Отдела по делам местного управления о судебных приказах // Известия отдела по делам местного управления. 1917. № 1. 1 сентября. С. 2.

91. Протасова О. Л. Провал народовластия: Всероссийское Учредительное собрание в оценке деятелей отечественного «демократического социализма» первой четверти XX в. // Современные научные исследования и разработки. 2016. № 3 (3). С. 83–90.

92. Рачковский В. А., Федоров М. В. Февральская революция в России и польский вопрос // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2019. Т. 64. Вып. 3. С. 874–889.

93. Реент Ю. А. Общая и политическая полиция России (1900–1917). Рязань, 2001. — 286 с.

94. Ремнева С. В. Гибель жандармского генерала // Следствие продолжается: В 5 кн. Кн. 5. Санкт-Петербург, 2012. С. 239–261.

95. Ремнева С. В. Иван Дмитриевич Волков: портрет генерала для музея российской полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР) [Электронный ресурс]: В 2 ч. Материалы XIX международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2022 г. Ч. 1 / Под ред. Н. С. Нижник; сост.: Н. С. Нижник, М. В. Савельева. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД, 2022. С. 2057–2065.

96. Ремнева С. В. Об исследовании обстоятельств, даты гибели и места захоронения генерала Волкова Ивана Дмитриевича // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1(49). С. 32–39.

97. Ремнева С. В. Петроградская полиция в дни Февральской революции // Материалы всероссийской научно-практической конференции «210 лет МВД России: история и современность». Санкт-Петербургский университет МВД России, 21 сентября 2012 г.: В 4 ч. Ч. 3. Санкт-Петербург, 2013. С. 195 — 200.

98. Ремнева С. В. Тайна гибели жандармского генерала // Политическая история России: прошлое и современность. Исторические чтения. Выпуск IX. «Гороховая, 2» — 2011 / Под ред. А. М. Кулегина. Санкт-Петербург, 2012. С. 61–69.

99. Ремнева С. В. Начальник Петроградского губернского жандармского управления Иван Дмитриевич Волков: фрагменты биографии и фотопортрет // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2022. № 4 (96). С. 45–53.

100. Ремнева С. В. Иван Дмитриевич Волков: портрет генерала для музея российской полиции // В сборнике «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР). Материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. Санкт-Петербург, 2022. С. 2061–2069.

101. Ремнева С. В. Полиция в событиях февраля 1917 года // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. С. 27–30.

102. Романов В. И. Народная милиция Урала в период Февральской революции Автореф. дисс. на соискание ... к.и.н. 07.00.02. Южно-Уральский университет, Челябинск. 2009. — 22 с.

103. Романов В. И. Революционное правотворчество на Урале в начальный период Февральской революции // <https://cyberleninka.ru/article/n/revolyutsionnoe-pravotvorchestvo-na-urale-v-nachalnyy-period-fevralskoy-revolyuitsii> (дата обращения: 2.03.2025).

104. Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы переходного типа (на примере трансформации Российской империи в федеративную советскую социалистическую республику) // Ленинградский юридический журнал. 2024. № 4 (78). С. 64–81.

105. Ромашов Р. А. Государственно-правовые системы современности // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3 (61). С. 34–46.

106. Ромашов Р. А. Конституционно-правовые системы современного мира: опыт сравнительного анализа // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 1 (67) С. 19–32.

107. Ромашов Р. А. Правоохранительная система России — организационно-функциональное основание ее уголовной

политики // Вестник Самарского юридического института. 2018. № 1 (27). С. 75–76.

108. Российское законодательство X–XX вв. В девяти томах. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Том 9. Отв. ред. О. И. Чистяков. М.: Издательство «Юридическая литература», 1994. — 352 с.

109. Ростовщиков И. В. Законность и политико-правовой режим // Юрист-правоведь. 2014. № 3 (64) // <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonnost-i-politiko-pravovoy-rezhim> (дата обращения: 01.02.2025).

110. Рупасов А. И., Сафонов М. М. Манифест об отречении Николая II: история документа // Наше наследие. 2018. № 125. — <http://nasledie-rus.ru/> (дата обращения: 06.02.2025).

111. Сафонов М. М., Рупасов А. И. Вокруг отречения Николая II // Петербургский исторический журнал. 2020. № 2(26). — <https://cyberleninka.ru/article/n/vokrug-otrecheniya-nikolaya-ii> (дата обращения: 07.04.2025).

112. Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март-июнь 1917 года. — Петроград, 1917 // <https://www.prilib.ru/item/678685> (дата обращения: 02.02.2025).

113. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1910. — 680 с.

114. Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.). Москва, 1992. — 68 с.

115. Сизиков М. И. Становление регулярной полиции в России (1718–1741 гг.). Автореферат дисс... канд. юрид. наук, Свердловск, 1972. — 16 с.

116. Сизиков М. И. О начале организации регулярной полиции в Москве и периферийных городах России. Свердловск, 1969. — 270 с.

117. Скрипилев А. Е., Борисов А. В., Сизиков М. И. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. Краткий исторический очерк и основные документы. — Москва: Наука, 1995. — 318 с.

118. Смольянинов М. М. Морально-боевое состояние российских войск Западного фронта в 1917 году // Электронный доступ:

<https://military.wikireading.ru/35122?ysclid=lacaiukzop712890980> (дата обращения: 11.01.2025).

119. Соколова М. В. Великодержавность против национализма: Временное правительство и Украинская центральная рада (февраль-октябрь 1917). Б.м.: 1995 // Электронное издание https://rusneb.ru/catalog/000202_000006_888524/?ysclid=lb2ril8du7147691657 (дата обращения: 19.10.2025).

120. Сорокин В. В. Общее учение о государстве и праве переходного периода. Москва: Издательство «Юрлитинформ», 2010. — 424 с.

121. Сорокин В. В. Теория государства и права переходного периода: Учебник. — Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2007. — 512 с.

122. Стариков Н. В. Разгадка «русской» революции / Николай Стариков. — Москва: Эксмо, 2022. — 448 с.

123. Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. — М.: Книга, 1991. — 498 с.

124. Сушкова Ю. Н., Шигурова Е. И., Шигуров А. В. Мировые суды: от истории к современности // Социально-политические науки. 2019. № 5 // <https://www.urvak.ru/articles/sotsia-1774-vypusk-5-mirovye-sudy-ot-istorii-k-sov/> (дата обращения: 12.01.2025).

125. Тарасов К. А. Распад Российской империи в ракурсе концепций Б. Андерсона и М. Хроха // Петербургский исторический журнал. 2016. № 4 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/raspad-rossiyskoy-imperii-v-rakurse-kontseptsiiy-b-andersona-i-m-hroha> (дата обращения: 02.02.2025).

126. Тимофеев В. Г. Мировые суды дореволюционной России: становление и развитие // Марийский юридический вестник. 2004. Вып. 3. С. 81–85.

127. Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие / сост. Ю. П. Титов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. — 480 с.

128. Токарева С. Н. Организация и деятельность милиции Временного правительства / С. Н. Токарева. — Курск: Курский государственный университет, 2016. — 106 с.

129. Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 38. Ст. 4783; № 47. Ст. 5744.

130. Учреждения судебных установлений (Св. законов. Т. XVI, изд. 1914 г.) Журналы заседаний Временного правительства. 1917. 6 мая по 6 июня. № 71–78; № 96–100. Петроград, 1917.

131. Церетели И. Г. Кризис власти. Воспоминания лидера меньшевиков, депутата II Государственной Думы. 1917–1918. — М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. — 255 с.

132. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2 т. / отв. Н. А. Крашенинникова. — М.: Норма, 2008. Т. 2: Современное государство и право / сост. Н. А. Крашенинникова. — 672 с.

133. Чичерин Б. Н. Общее государственное право в 2 ч. Часть 1 / Б. Н. Чичерин. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2016. — 316 с.

134. Шведова В. В. Преступления милиционеров рабочей милиции Выборгского района и городской милиции Спасского района Петрограда (март-октябрь 1917 г.) // Вестник МГПУ. Серия: Исторические науки. 2023. № 2 (50). С. 78–94.

135. Шелохаев В. В., Соловьев К. А. Либеральные оценки Февральской революции 1917 года // Новейшая история России. 2017. № 2. С. 33–43.

136. Юрченко Е. С. Польша в политике официального Вашингтона. 1917–1920 гг. // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 3 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polsha-v-politike-ofitsialnogo-vashingtona-1917-1920-gg> (дата обращения: 02.02.2025).

137. Nizhnik N. S. Police-law theory on the regulation of public relations in the police state // European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSB S. International Scientific and Practical Conference. Veliky Novgorod, 2021. P. 1826–1835.

Архивные материалы:

1. Государственный архив Российской Федерации (далее — ГА РФ) Ф. 1779 Оп. 1 Д. 2.
2. ГАРФ Ф. 1791 Оп. 7 Д. 16
3. ГА РФ. Ф. 1781. Оп. 1. Д. 719.
4. ГА РФ. Ф. 1791. Оп. 2. Д. 90.
5. ГА РФ. Ф. 1791. Оп. 3. Д. 121, Д. 186.
6. ГАРФ Ф. 1791 Оп. 4 Д. 7, Д. 30, Д. 38.
7. ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 6. Д. 402.
8. ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 7. Д. 23.
9. Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 1276. Оп. 14. Д. 27.
10. РГИА. Ф. 857. Оп. 1 Д. 1612.
11. РГИА. Ф. 1291 Оп. 77. 1917 г. Д. 3.
12. РГИА. Ф. 1284. Оп. 250. 1856–1918. Д. 33.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г.

(извлечение)¹

Граждане!

Временный комитет членов Государственной думы при содействии и сочувствии столичных войск и населения достиг в настоящее время такой степени успеха над темными силами старого режима, что он позволяет ему приступить к более прочному устройству исполнительной власти...

В своей настоящей деятельности кабинет будет руководствоваться следующими основаниями:

1) полная и немедленная амнистия по всем делам (политическим, религиозным, террористическим покушениям, военным восстаниям, аграрным преступлениям и др.); 2) свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями; 3) отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений; 4) немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны; 5) замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления; 6) выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Петроград, 1917. Вып. 1.

Проект Временного положения о милиции
(извлечения)

Объяснительная записка к нему и проект постановления о введении Временного положения о милиции в действие 12 апреля 1917 года¹
Временное положение об устройстве и составе Петроградской городской милиции (извлечения)

Общие положения. Городская милиция состоит в ведении петроградского городского общественного Управления.

Городской голова является главным начальником милиции. Городская Дума избирает начальника городской милиции, который объединяет и направляет деятельность всех чинов городской милиции.

Организация милиции. Общее руководство деятельностью милиции принадлежит Совету милиции. Совет милиции состоит под председательством городского головы или его товарища, из трех членов от городской думы, из представителей районов, по одному от каждой районной управы, начальника милиции, двух помощников, начальника резерва милиции, четырех инспекторов милиции, шести представителей от служащих в милиции.

Совет милиции рассматривает: 1) инструкции, указы и правила, определяющие деятельность городской милиции; 2) представления начальника милиции об ассигновании кредитов на нужды милиции; 3) проекты обязательных постановлений, поскольку они касаются деятельности милиции; 4) все дела, неоднобразно разрешаемые на практике и требующие общего распоряжения; 5) все дела по вопросам, вносимым в Совет милиции городским головой, начальников милиции, районными думами и членами данного Совета.

Управление начальника милиции состоит: 1) из начальника милиции; 2) 2 помощников и других служащих по штату. При управлении состоит резерв милиции, телеграф, общий архив и редакция «Вестника милиции». При начальнике милиции состоят 4 инспектора милиции.

¹ РГИА. Ф. 857 (Фонд Зарудного) Оп. 1 Д. 1612.

Инспектор милиции обозревает деятельность милиции отдельных районов, по указаниям начальника милиции и сообщает комиссарам и районным управам о желательных, по его заключению, мероприятиях. Свои соображения по обзору района инспектор милиции докладывает начальнику милиции.

В милиционном отношении Петроград делится на районы и комиссариаты. Общий надзор и руководство деятельностью милиции в районе возлагается на районные думы и районные управы.

Районные думы избирают комиссаров. Комиссар, исполняя распоряжения начальника милиции в пределах, установленных Советом милиции, руководит всей деятельностью подчиненных ему служащих милиции и несет перед районной думой ответственность за вверенный ему комиссариат. Комиссариат состоит из комиссара, его помощников, старших и младших милиционеров и других служащих по штату. Старшие милиционеры состоят для ближайшего и непосредственного исполнения поручений и распоряжений по комиссариату. Они действуют по указаниям комиссара, согласно особой инструкции. Для несения службы по наружной охране города состоят милиционеры, из которых каждый несет дежурство согласно особой инструкции.

Предметы ведения милиции: 1) своевременное оповещение населения о распоряжениях правительственных и общественных властей и об исходящих от них объявлениях и извещениях; 2) составление протоколов при неисполнении требований, предъявленных на основании законов и обязательных постановлений, лицами или подлежащими учреждениями; 3) составление актов и протоколов о всякого рода происшествиях, несчастных случаях и по заявлению о том потерпевших, насильственных мошеннических случаях; 4) участие на основании судебных уставов, в приведении в исполнение судебных приговоров и определений; 5) исполнительные меры к взысканию недоимок и всяких вообще казенных и общественных сборов и платежей; 6) представление суду обвиняемых и других лиц, по требованию суда, а также взятие их под стражу в случаях воследования соответствующего постановления законных властей;

7) охранение спокойствия и порядка на улицах, в общественных местах и учреждениях общего пользования и недопущение буйств, драк, произнесения бранных слов и появления в непристойном виде; 8) принятие мер к охранению безопасности при пожарах, наводнениях и общественных бедствиях; 9) наблюдение за исправным содержанием улиц, площадей и порядком движения на них; 10) доставление в больницы и такие же заведения беспомощных, больных, инвалидов, беспризорных малолетних и покинутых младенцев; 11) недопущение профессионального нищенства; 12) недопущение жестокого обращения с животными; 13) содействие в пределах своего ведомства органам правительственной и общественной власти в исполнении ими возложенных на них обязанностей.

Милиция задерживает лиц, пребывание которых на свободе угрожает непосредственной опасностью самим этим лицам, либо окружающим, или сопряжено с незаконным нарушением свободы других лиц или общественной благопристойностью.

Лицам, виновным в проступках против порядка и безопасности, а также оказывающих сопротивление законным требованиям органов милиции, милиции, при невозможности удостовериться в их самоличности, подвергает личному задержанию и доставлению в центральных пункт комиссариата.

Лицо, представленное в комиссариат и оставленное под стражей, должно быть препровождено подлежащему мировому судье в 24 часовой срок со времени первоначального задержания. Судья определяет об уважительности причин, повлекших за собой задержание.

Чин милиции может во исполнение своих служебных обязанностей употребить в дело оружие или применить вооруженную силу лишь в случаях необходимой обороны согласно закону.

Временное положение о милиции (извлечения)

Милиция есть исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в ведении земских и городских общественных управлений.

Милицию составляют: начальник милиции, его помощники, участковые начальники милиции, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры. При начальниках уездной и городской милиции состоят: канцелярия под заведыванием секретаря, рассыльные, помещение для арестуемых, архив, а при участковых начальниках милиции — канцелярия и помещение для арестуемых. Определение состава, числа и окладов содержания чинов милиции и служащих канцелярии принадлежит уездным земским собраниям и городским думам по принадлежности.

Расходы по содержанию уездной и городской милиции относятся как средства, ассигнуемые из государственного казначейства по смете МВД, так и на суммы, отпускаемые городскими думами и уездными земскими собраниями из местных источников. Определение части расходов по отдельным городам и уездам, подлежащих отнесению на государственное казначейство по смете Министерства внутренних дел, предоставляется Министру внутренних дел по соглашению с Министром финансов.

Правила проверки расходов по содержанию уездной и городской милиции, производимых за счет средств государственного казначейства, устанавливаются Министром внутренних дел по соглашению с Министром финансов и государственным контролем.

Разделение уезда и города на участки, подведомственные уездным и городских участковым начальникам милиции, предоставляется уездным земским и городским управам по принадлежности.

Все чины милиции при исполнении ими служебных обязанностей обязаны носить установленную управой форму. Чины милиции вооружаются холодным оружием и револьверами.

О предметах ведения и степени власти милиции. Милиция охраняет общественную безопасности и порядок и защищает всех и каждого от всякого насилия, обид и самоуправства.

К предметам ведения милиции по охране общественного порядка и безопасности и делам общественного благоустройства относятся:

принятие мер к прекращению нарушения порядка, закона или обязательного постановления; 2) своевременное распоряжение населения о распоряжениях правительственных и общественных властей и об исходящих от них объявлениях и извещениях; 3) охрана права гражданской свободы; 4) содействие органам правительственной и общественной власти в осуществление ими возложенных на них обязанностей; 5) выдача удостоверений о личности, а также всех других предусмотренных действующими постановлениями удостоверений, справок, сведений и свидетельств, в том числе и свидетельств о бедности; 6) ведение учета населения в местностях, где такой учет установлен; 7) составление актов и протоколов о всякого рода несчастных случаях и насильственных действиях, а равно о всякого рода обстоятельствах, если это необходимо гражданам для защиты их прав; 8) обеспечение порядка в местах общественного пользования, а равно наблюдение за исправным содержанием дорог, мостов, гатей, улиц и площадей и за порядком движения на них; 9) принятие мер к охранению безопасности и порядка при пожарах, наводнениях и других общественных бедствиях, и равно и подача помощи в несчастных случаях; 10) требования содействия граждан для оказания помощи при общественных бедствиях и несчастных случаях.

12 апреля 1917 г.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Лясович Татьяна Георгиевна,
кандидат юридических наук, доцент

**ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РОССИИ
В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТряСЕНИЙ
(МАРТ-ОКТАБРЬ 1917 Г.)**

Монография

Печатается в авторской редакции

Компьютерная верстка *Мамедова А. Х.*

ISBN 978-5-00277-040-3



EDN: TRQJEM



Подписано в печать 30.11.2025. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая. Объем 10 п.л. Заказ № 67/25.

Тираж 500 экз. (1-й завод 1 — 50 экз.)

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1