

Ерин Дмитрий Александрович

ПРАВОВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЦАУ НКВД РСФСР В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕДОМСТВЕННОЙ МИЛИЦИИ

Статья раскрывает особенности правотворческой деятельности и ведомственного нормотворчества Центрального административного управления (ЦАУ) НКВД РСФСР в сфере регулирования организации и функционирования ведомственной милиции. Основное внимание уделяется исследованию подготовки, принятия и содержания различных видов подзаконных актов (положений, инструкций, циркуляров и циркулярных писем).

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/3-1/19.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17): в 2-х ч. Ч. I. С. 76-78. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

NAVAL COMPANY AND HEAVY ARTILLERY DIVISIONS SIGNIFICANCE DURING WHITE DON FLOTILLA CREATION

Viktoriya Vasil'evna D'yakova
Department of Russian History
Voronezh State Pedagogical University
Bagira_V@mail.ru

The author considers the formation of the naval company and heavy artillery divisions, which were placed in armoured trains. The naval company was one of the first Volunteer Army units created in Novocherkassk. The existence of naval company and naval heavy artillery divisions in armoured trains showed the creation of the more branched structure of white military-riverine forces in the Don region (in comparison with a soviet one). Naval heavy artillery divisions were composed of "naval armoured trains" crews coming in the forefront of attacking white units. In addition, the author pays attention to the combat activity significance of land forces.

Key words and phrases: naval company; heavy artillery divisions; white Don flotilla; armoured trains; Civil War; history of the Navy; youth; cadets.

УДК 351.74

Статья раскрывает особенности правотворческой деятельности и ведомственного нормотворчества Центрального административного управления (ЦАУ) НКВД РСФСР в сфере регулирования организации и функционирования ведомственной милиции. Основное внимание уделяется исследованию подготовки, принятия и содержания различных видов подзаконных актов (положений, инструкций, циркуляров и циркулярных писем).

Ключевые слова и фразы: история правоохранительных органов; история милиции РСФСР; ведомственная милиция; правотворчество; нормотворчество.

Дмитрий Александрович Ерин, к.ю.н., доцент
Кафедра государственно-правовых дисциплин
Владимирский юридический институт ФСИН России
dmitry-0333@mail.ru

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЦАУ НКВД РСФСР В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕДОМСТВЕННОЙ МИЛИЦИИ[©]

Правотворческая деятельность выступала как важнейшее направление деятельности высших органов исполнительной власти РСФСР, закрепленное в нормативно-правовых актах, регулирующих организацию НКВД РСФСР. Исходя из закрепленного статуса отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР, его компетенцию можно условно разделить на три группы: организационная работа, нормотворческая деятельность и контрольная функция.

Несмотря на то, что указанное деление является относительным, а также исходя из того, что, в отличие от других служб милиции, ведомственная находилась в стадии организации, среди всех направлений деятельности руководящего органа, несомненно, приоритетным выступало ведомственное нормотворчество. Важность нормотворческой деятельности обуславливалась не только необходимостью создания нормативной базы, способной обеспечить нормальное функционирование ведомственной милиции, но и оперативно-го реагирования на все изменения общественных отношений в экономической сфере периода НЭП.

Одним из элементов правотворчества считается ведомственное нормотворчество, направленное на принятие ведомственных нормативных актов, регулирующих внутрисистемные отношения, и выражаемое в форме приказов, циркуляров, инструкций и т.д.

В рамках НКВД субъектом ведомственного нормотворчества по охране общественного порядка и борьбы с преступностью выступал отдел милиции ЦАУ, который в рамках своей компетенции осуществлял подготовку, разработку и принятие ведомственных нормативных актов, в том числе и относящихся к ведомственной милиции.

Основное содержание правотворческой деятельности отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР, в целом, и подотдела ведомственной милиции, в частности, выражалось в подготовке и принятии нормативных актов ведомственного характера (положений, инструкций), устанавливающих организационно-штатную структуру, а также регламентирующих полномочия, компетенцию, права и обязанности сотрудников ведомственной милиции и иные аспекты её деятельности, а также толкование тех или иных положений как общегосударственных нормативно-правовых актов, так и ведомственных приказов и инструкций. Кроме того, на подотдел возлагались составление и разработка проектов соглашений и типовых договоров с различными ведомствами и отдельными предприятиями по организации и деятельности ведомственной милиции, проверка правильности заключенных договоров на охрану, помощь руководству местных органов милиции в разъяснении тех или иных положений нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность ведомственной милиции [5, ст. 18].

Необходимость разработки и детальной регламентации всех аспектов организации и деятельности ведомственной милиции не вызывала сомнения, так как, в отличие от всей общегосударственной милиции и уголовного розыска, практика формирования и функционирования подразделений ведомственной милиции выявляла целый комплекс неурегулированных советским правом общественных отношений в сфере охраны экономической безопасности государства.

Разработка и принятие положений и инструкций, регулирующих организационно-правовые основы деятельности ведомственной милиции, занимали ведущее место в правотворческой деятельности ЦАУ НКВД. Причем, инструкции и положения могли носить как постоянный, так и временный характер. Например, в течение 1924-1925 гг., т.е. в период подготовки «Положения о ведомственной милиции» и «Инструкции о порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности», для обеспечения нормального функционирования ведомственной милиции были разработаны временные положения, регламентирующие основные начала ее организации и деятельности, такие как циркуляр НКВД РСФСР от 23 мая 1924 года «О принципах организации ведомственной милиции» [1, с. 86] и «Временная инструкция о порядке несения ведомственной милицией охраны», утвержденная приказом № 212 от 13 ноября 1924 года начальника ЦАУ НКВД - начальника милиции республики.

Важнейшее место в правотворческой деятельности отдела милиции и, в частности, подотдела ведомственной милиции отводилось подготовке и согласованию с руководством различных Наркоматов и ведомств нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность ведомственной милиции, к числу которых, в первую очередь, относились «Положение о ведомственной милиции» и «Инструкция о порядке организации и деятельности ведомственной милиции», утвержденные приказом начальника ЦАУ НКВД – начальника милиции республики № 29 от 24 февраля 1925 года, а также внесение в них, с учетом правоприменительной практики, различных изменений и дополнений.

«Положение» устанавливало полномочия, организацию системы управления, порядок формирования и ликвидации, вопросы комплектования материально-технического и финансового обеспечения. «Инструкция» содержала в себе предписания, определявшие права и обязанности отдельных звеньев ведомственной милиции, различных категорий сотрудников, регламентировала полномочия видов ведомственной милиции, а также специфику организации службы охраны.

В отличие от иных актов ведомственного нормотворчества, «Положение» и «Инструкция» постоянно совершенствовались. В течение 1927-1928 гг., опираясь на практику организации и деятельности, происходила подготовка нового Положения о ведомственной милиции и Инструкции, которые должны были бы стать итогом анализа правоприменительной практики реализации действующего законодательства с учетом условий и реалий новой экономической политики. Был подготовлен проект нового «Положения о ведомственной милиции» и «Инструкции о порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности». Однако длительность процесса согласования с различными ведомствами, в первую очередь с ВСНХ РСФСР, привела к тому, что в отчете о деятельности отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР за второй квартал 1928 года отмечалось: «...Положение не согласовано ввиду переработки статей проекта и внесения на обсуждение коллегии НКВД... и разработана только первая и вторая части Инструкции» [4, д. 3, л. 28]. Причем, принятие окончательного и согласованного со всеми заинтересованными ведомствами варианта планировалось осуществить только к концу 1928 года.

Особое место в правотворческой деятельности ЦАУ НКВД занимали ведомственные подзаконные акты, которые выражались в форме циркуляров, циркулярных писем, регулировавших различные аспекты организации и деятельности ведомственной милиции РСФСР. Циркуляры и циркулярные письма, как правило, предписывали определенные действия, а также содержали разъяснения руководящего характера. Например, циркуляры ЦАУ НКВД № 528 от 7 октября 1925 года «Об удешевлении стоимости содержания ведомственной милиции», № 296 (60) с от 16 августа 1927 года «О стоимости содержания одного ведомственного милиционера» [2, д. 1497, л. 86, д. 1607, л. 39], которые разъясняли порядок и способы снижения расходов на содержание сотрудников ведомственной милиции; циркуляр № 233 (44) с от 20 июня 1927 года «О военизированной охране», в котором устанавливался список предприятий, где предписывалось заменить ведомственную милицию на военизированную охрану [Там же, д. 1622, л. 196] и т.д.

Разъяснение как ведомственных, так и общегосударственных нормативно-правовых актов занимало существенное место в правотворческой работе отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР и выражалось в форме циркулярных писем. Значительный объем разъяснений, направленных в губернские и областные административные отделы, приходившийся на период становления ведомственной милиции и совершенствования законодательного обеспечения ее деятельности, стал результатом либо разъяснительного толкования нормативно-правового акта ведомственного нормотворчества, либо в циркулярах и циркулярных письмах содержались рекомендации о необходимости осуществлять или отказаться от осуществления тех или иных действий.

Необходимость соответствующего разъяснения обуславливалась практикой реализации законодательства о ведомственной милиции на местах, которая выявила целый комплекс противоречий в усвоении и интерпретации положений Постановления СНК РСФСР «О ведомственной милиции» как руководством губернских (областных) административных отделов, так и администрациями предприятий и учреждений по многим вопросам организации и деятельности ведомственной милиции.

К числу таких циркуляров (циркулярных писем), разъясняющих нормативные акты общегосударственного характера (декреты, постановления СНК РСФСР), необходимо отнести циркулярные письма, направляемые в ответ на запросы губернских (областных) административных отделов по вопросу трактовки пункта 4 Постановления СНК РСФСР «О ведомственной милиции» по поводу обязательности замены существующей

сторожевой охраны на ведомственную милицию. Причем, необходимо обратить внимание, что соответствующие разъяснения в массовом характере издавались в период становления ведомственной милиции (1924-1925 гг.), издание подобных циркуляров продолжалось в течение всего периода НЭП.

Разъяснение актов ведомственного нормотворчества (приказы НКВД, ЦАУ НКВД и иных наркоматов и ведомств) также занимало существенное место в правотворческой деятельности ЦАУ. Характерным примером выступает циркуляр № 651 от 10 декабря 1925 года «Об изменении порядка подчиненности начальников отделений ведомственной милиции при административных отделах», который, «...ввиду поступивших ходатайств» от местных органов милиции, разъяснял, в первую очередь, начальникам губернских (областных) адмотделов содержание соответствующего приказа ЦАУ НКВД РСФСР № 151 от 19 сентября 1925 года [3, д. 100, л. 109].

Только в течение 1924-1929 гг., почти еженедельно, подотдел ведомственной милиции, а после его ликвидации – отдел милиции ЦАУ НКВД РСФСР, направлял на места различные разъяснения и рекомендации, осуществлял дачу указаний и разъяснений по вопросам, возникающим в связи с заключенными на местах договорами охраны между адмотделами и руководством предприятий и производственных объединений – одним из основных нормативных актов, регулирующих правовой статус ведомственной милиции на тех или иных заводах, фабриках и учреждениях, либо по иным организационным аспектам деятельности.

Разъяснение и проверка на соответствие текущему законодательству, утверждение и согласование заключенных договоров выступали основным содержанием нормотворческой деятельности отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР. Так, если за декабрь 1924 года было рассмотрено 50 договоров о формировании ведомственной милиции на местах, на 1 января 1925 года – 250 заключений и разъяснений [Там же, д. 102, л. 4, 7 об.], то, согласно отчету о деятельности отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР, за первый квартал 1925-1926 бюджетного года было рассмотрено 350 договоров о формировании на местах ведомственной милиции «...с дачей разъяснений и указаний о неправильностях...» [Там же, д. 14, л. 50].

Циркуляры и циркулярные письма занимали ведущее место в правотворческой деятельности, так как они, по сути, выступали итогом оперативного реагирования руководства на практику функционирования ведомственной милиции и основой, регламентирующей отдельные аспекты деятельности, не требующей согласования с иными ведомствами.

Необходимо отметить, что во многом правотворческая работа отдела милиции заключалась в обобщении практических результатов деятельности ведомственной милиции на местах, выработке оптимальных форм и согласовании с точки зрения ЦАУ НКВД целого ряда принципиальных вопросов создания эффективной системы охраны государственного и частного имущества в стране, например, вопросов о характере организации ведомственной милиции (обязательный или необязательный), компетенции сотрудников, форме охраны собственности, оплате труда сотрудников ведомственной милиции, социальной защите и т.д. Достаточно отметить, что ЦАУ НКВД РСФСР и отдел милиции, в частности, за период 1924-1929 гг. представили на рассмотрение коллегии НКВД и на согласование с ВСНХ более десяти вариантов проектов по замене сторожевой охраны различных наркоматов на ведомственную милицию.

Таким образом, правотворческая работа, направленная на совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность ведомственной милиции, выступала важнейшей составляющей работы отдела милиции ЦАУ НКВД РСФСР и осуществлялась постоянно в течение всего периода НЭП.

Вместе с тем, курс партии на свертывание НЭП, провозглашенный в 1928 году, вновь поставил вопрос о переработке действующей нормативной базы ведомственной милиции, основанной на новых требованиях внутренней политики государства в экономической сфере, коллективизации и индустриализации страны.

Список литературы

1. Бюллетень НКВД. 1924. № 19.
2. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 393. Оп. 43 (а).
3. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 58.
4. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 78.
5. Приказ № 29 от 24.02.25 // Сборник приказов начальника ЦАУ НКВД - начальника милиции республики. 1925. № 4.

LAW-MAKING ACTIVITY OF CENTRAL ADMINISTRATIVE DEPARTMENT OF PEOPLE'S COMMISSARIAT FOR INTERNAL AFFAIRS (PCIA) OF THE RSFSR IN DEPARTMENTAL MILITIA ACTIVITY ORGANIZATION

Dmitrii Aleksandrovich Erin, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of State-Legal Disciplines
Vladimir Institute of Law of Federal Penitentiary Service of Russia
dmitry-0333@mail.ru

The author reveals the features of the law-making activity and departmental regulatory acts creation of the Central Administration Department of the PCIA of the RSFSR in departmental militia organization and functioning regulation, and pays special attention to the study of the preparation, adoption and content of different types of by-laws (regulations, instructions, circulars and circular letters).

Key words and phrases: law enforcement authorities' history; history of militia of the RSFSR; departmental militia; law-making; regulatory acts creation.