Список литературы

Брагинский, М.И. , Витрянский, В.В. Договоры о передаче имущества: В 2-х кн. – Кн. 2 Договорное право. – М.: Статут, 2008.

Иоффе, О.С. Обязательственное право. – М.: Юридическая литература, 1975.

Мамаев, А. Противоречивость конструкции договора ренты // Российская юстиция. – 1999. – № 9.

Морандьер, Л.Ж. Гражданское право Франции. – Кн. 3. – М.: Изд-во Иностранной литературы, 1961.

Цыбуленко, З. Рента и пожизненное содержание с иждивением // Российская юстиция. – 1998. – № 7.

© Лебедева Е.В., 2010

А.В. Минаев

СТАНОВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА (1917 – 1923 ГГ.)[1]

МИНАЕВ Александр Викторович – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права и процесса юридического факультета Тывинского государственного университета (e-mail: aleksan_mina@mail.ru)

Аннотация. *Рассматривается процесс становления организации и системы управления пограничной охраны Советского государства в 1917 – 1923 гг.*

Ключевые слова: *государственная граница, военно-политическая обстановка, советская власть, безопасность государства, пограничная охрана.*

К октябрю 1917 г. российская граница в европейской части страны сохранилась лишь со Швецией и на побережье Белого моря. Основной по-

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке Федерального агентства по образованию гранта научно-исследовательские работы по направлению «Юридические и политические науки», проводимому в рамках мероприятия федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы, по проекту «Международное сотрудничество, безопасность на Государственной границе в приграничном субъекте Российской Федерации: историко-правовое исследование опыта Республики Тыва». Государственный контракт № П1947 от 29.10.09 г. Договор НИР № 1059 от 30.11.09 г.

ток пассажиров и грузов из России в Европу и обратно шел по железнодорожному пути, связывавшему Петроград с Белоостровом, поселком на Карельском перешейке, а затем со станцией Торнео. Далее к югу, от Финского залива до Персии, проходила линия фронта. Охрана границы была практически дезорганизована в Туркестане, Сибири, на Дальнем Востоке.

В первые же дни советской власти Петроградский военно-революционный комитет (ВРК) послал в пограничные пункты Белоостров и Торнео своих комиссаров. 3 (16) ноября туда же была направлена инструкция о порядке пропуска через границу. Выезд из республики и въезд в нее допускались только с разрешения ВРК[1]. В инструкции содержался перечень документов и товаров, запрещенных к вывозу из России. Несколько подобных инструкций в конце 1917 – начале 1918 г. было разработано областным комитетом армии, флота и рабочих Финляндии, а также Петроградским Советом[2].

В связи с подписанием 2 (15) декабря 1917 г. соглашения о перемирии между Германией и Россией потребовалось решить вопрос об организации защиты и охраны будущей границы республики. Российский Генеральный штаб предложил использовать для охраны границ кадры старой армии. С аналогичным предложением выступило и Управление отдельного пограничного корпуса (ОПК), которое считало необходимым закрыть границу от Белого моря до Персии пограничными частями, находившимися в распоряжении военного ведомства. Однако большевики, руководители Наркомата по военным делам, высказались против этих предложений. Следуя марксистской догме о замене постоянной армии «всеобщим вооружением народа», они настаивали на образовании «социалистической гвардии» из рабочих промышленных районов, которая якобы обеспечит оборону республики и охрану ее границ. Реализация этого требования привела бы к сужению социальной базы и вооруженных сил, и пограничной охраны, нанесла бы ущерб безопасности страны[3].

Управление ОПК предлагало изменить ранее существовавшую структуру пограничных войск, а также обосновывало необходимость выделения военным ведомством для погранохраны требуемых технических средств и оружия.

После заключения Брестского мира вопрос о защите границы и создании пограничной охраны приобрел особую остроту. В начале апреля 1918 г. германские войска вторглись в Финляндию. На северо-западе возник плацдарм для немецкой агрессии против Советской России. Тревожным оставалось и положение на западе – германские войска в любой момент

---

[1] См.: Петроградский военно-революционный комитет: документы и материалы.– М., 1966. – Т.2.– С. 14, 435 – 436.

[2] ГАРФ. – Ф.13. – Оп.2. – Д.259. – Л.1; Известия ВЦИК. – 1917.– 20 дек.

[3] РГВА. – Ф.1.Оп.1. – Д.93. – Л.8; Д.118.– Л.2; Известия ВЦИК. – 1917. – 17 дек.

могли вторгнуться в центральные губернии страны. Через демаркационную линию, не закрытую пограничными войсками, широким потоком хлынула контрабанда.

30 марта 1918 г. было ликвидировано Управление ОПК. Вместо него при Наркомате финансов образовалось Главное управление пограничной охраны (ГУПО). Его возглавил бывший начальник Управления ОПК генерал Г.Г. Мокасей-Шибинский. С сентября 1918 г. начальником ГУПО стал бывший начальник отделения пограничного надзора Управления ОПК С.Г. Шамшев. Почти весь личный состав Управления ОПК влился в ГУПО, т. е. перешел на службу советской власти.

Использование воинских частей в охране границы отвлекало их от выполнения основных задач, связанных с обороной республики, наносило ущерб боевой подготовке. В связи с этим Высший военный совет, образованный в начале марта 1918 г. для организации обороны страны и формирования Красной Армии, поставил перед Совнаркомом вопрос об ускорении создания пограничной охраны. 18 апреля он направил в Наркомат по военным делам для передачи в Совнарком проекты декретов о задачах ГУПО и организации пограничной охраны, а также инструкции по ее укомплектованию. На ГУПО планировалось возложить руководство пограничными частями, в том числе их комплектование и обучение, обеспечение вооружением, обмундированием, продовольствием и, кроме того, разработку уставов и инструкций. Общее руководство пограничной охраной возлагалось на Совет погранохраны в составе военного руководителя и двух комиссаров. Предполагалось распространить на погранохрану армейские принципы комплектования личным составом и его обеспечения. В документах подчеркивалась необходимость тесной связи погранохраны с Вооруженными силами.

Параллельно ГУПО подготовило проект Декрета Совнаркома об учреждении погранохраны. В нем подробно формулировались ее задачи и порядок охраны границы. Этот проект был одобрен на межведомственном совещании Наркомата по делам финансов, НКИД и военного ведомства.

28 мая 1918 г. Совнарком обсудил проект Декрета об учреждении погранохраны и принял его с незначительными поправками. В декрете отмечалось, что погранохрана учреждается при Наркомате по делам финансов. На нее возложена задача защиты пограничных интересов РСФСР, а в пределах пограничной полосы – защита личности и имущества граждан. Ее главными обязанностями были:

«а) ...воспрепятствование тайному провозу грузов и тайному переходу лиц через сухопутные и морские границы Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;

б) защита от расхищения водных богатств в наших пограничных и территориальных водах;

в) надзор за соблюдением на пограничных реках правил международного судоходства;

г) охрана наших рыбаков и промышленников в пограничных морях, озерах и реках;

д) защита наших пограничных селений от нападений разбойников и кочевых племен;

е) осуществление в потребных случаях пограничного карантина и проч.»[1].

В декрете давалось определение пограничной полосы и 12-мильной морской таможенной полосы, обосновывалась необходимость создания свободного проезда вдоль черты границы, отмечалось, что комплектование и вооружение пограничной охраны осуществляется на общеармейских основаниях.

Положения декрета были целиком или в несколько измененном виде заимствованы из «Правил об Отдельном корпусе пограничной стражи» 1910 г. и «Инструкции службы чинов ОКПС» 1912 г. Это свидетельствовало о том, что погранохрана РСФСР стала преемницей дореволюционной пограничной стражи в использовании ее положительного опыта в охране границы Советской России.

Вместе с тем в декрете Совнаркома содержалось несколько положений, отражавших советские реалии. В нем, например, отмечалось, что пограничная охрана создается для защиты пограничных интересов социалистического государства. Таким образом, определялась ее новая социальная природа. В декрете была заложена идея руководящей роли большевистской партии в деятельности погранохраны. Это нашло выражение в том, что в состав Совета пограничной охраны вводились два комиссара-большевика, без подписи которых (или хотя бы одного из них) распоряжения председателя Совета – военного руководителя – не подлежали исполнению. В основе комплектования пограничной охраны лежали принципы классовости и добровольчества. Декрет возложил на военное ведомство снабжение пограничной охраны не только вооружением, но и снаряжением, продовольствием, инженерными и медико-санитарными средствами. Это объяснялось тем, что в связи с включением в годы войны пограничных соединений и частей в состав действующей армии старая служба их материально-технического обеспечения прекратила свое существование, а новая еще не была создана.

Декрет Совнаркома стал первым государственным актом, провозгласившим необходимость защиты пограничных интересов Советской Республики и создания для этого специальной вооруженной силы. Он положил конец дореволюционным спорам внутри большевистской партии о том, должно ли Социалистическое государство иметь границы.

29 мая 1918 г. Совнарком принял Декрет о таможенных сборах и таможенных учреждениях. В нем были определены задачи таможенного

[1] См.: Декреты Советской власти. – М.,1957. – Т. 2. – С. 331.

ведомства и основы его взаимодействия с пограничной охраной. Таможенные учреждения как органы центральной государственной власти наделялись правом пропускать через границу товары, взыскивать пошлины и другие сборы, осуществлять досмотр пассажиров и их багажа, производить реквизиции и конфискации. Пограничной охране предоставлялось право выдавать разрешения на ввоз и вывоз товаров лишь в местностях, где не было таможенных учреждений.

Через месяц ведомственная принадлежность пограничной охраны изменилась. Основной ее задачей в то время считалась борьба с контрабандой, наносившей существенный ущерб монополии внешней торговли. Поскольку за проведение монополии отвечал в первую очередь Наркомат торговли и промышленности, было признано целесообразным вывести погранохрану из состава Наркомата по делам финансов и подчинить ее Наркомторгпрому. Это было осуществлено декретом Совнаркома от 29 июня 1918 г. Одновременно в подчинение Наркомторгпрома передавались Департамент таможенных сборов и Корчемная стража.

Немаловажную роль в охране границы играли чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности. Летом 1918 г. все губернские и уездные ЧК, расположенные вдоль демаркационной линии, были преобразованы в окружные, участковые и пунктовые пограничные чрезвычайные комиссии. Они подчинялись пограничному подотделу иногороднего отдела ВЧК и исполкомам местных Советов. Кроме борьбы с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности, пограничные ЧК контролировали части и подразделения погранохраны и таможенные учреждения без права вмешательства в их технические функции.

В связи с резким обострением военно-политической обстановки 19 августа 1918 г. Совнарком РСФСР принял Декрет о введении всех Вооруженных сил республики в подчинение Народному комиссариату по военным делам. Согласно декрету все сформированные гражданскими ведомствами войска вспомогательного назначения, в том числе и пограничная охрана, объявлялись резервом Красной Армии. Они передавались в Наркомат по военным делам в отношении комплектования, устройства, обучения, вооружения, снабжения, боевой подготовки и использования в качестве военной силы. В случае объявления местности театром военных действий, находившиеся там войска вспомогательного назначения переходили в полное подчинение военного ведомства.

30 июля 1918 г. был образован Совет пограничной охраны (СПО)– коллегиальный руководящий военно-политический орган. Военным руководителем Совета нарком по военным делам назначил бывшего генерала А.Л. Певнева, ранее работавшего в Генеральном штабе. Совет ведал вопросами формирования округов и районов, укомплектования их личным составом, специального военного обучения пограничников и коман-

диров, разработкой мобилизационных планов и разведкой. Кроме того, он выполнял контрольно-инспекторские функции, доводил до сведения личного состава соответствующие декреты Совнаркома, приказы Наркомата по военным делам и Реввоенсовета республики, циркуляры управления таможенного контроля Наркомторгпрома. Вопросами строительства погранохраны занималось также ГУПО, которое фактически выполняло функции штаба.

1 февраля 1919 г. в соответствии с распоряжением Реввоенсовета республики пограничная охрана была преобразована в пограничные войска. Совет погранохраны стал называться Военным советом погранвойск, а ГУПО – Главным управлением пограничных войск (ГУПВ). Пограничные округа были переименованы в пограничные дивизии; районы – в пограничные стрелковые полки; подрайоны – в батальоны; дистанции – в роты[1]. На базе пограничной охраны были сформированы три пограничные дивизии, в каждой из которых имелось пять полков и пять кавалерийских дивизионов.

Усложнение обстановки на границе вызвало необходимость реорганизации погранохраны. 24 ноября 1920 г. Совет Труда и Обороны (СТО) принял постановление, которым юридически передал охрану всех границ РСФСР в ведение «особого отдела ВЧК по охране границ». В постановлении указывалось, что главной задачей охраны «...является непропуск через границу политическо-военной контрабанды; кроме того, пограничная охрана обязана следить за непропуском экономической контрабанды...»[2]. Войсковое обеспечение охраны границы СТО возложил на те части войск внутренней службы (ВНУС), которые находились в оперативном подчинении ВЧК. 15 февраля 1921 г. председатель ВЧК Ф.Э. Дзержинский утвердил Инструкцию частям войск ВЧК, охраняющим границы РСФСР». 10 июля того же года ВЧК приняла «Положение об охране границ РСФСР». В этих документах еще раз подчеркивалось, что первоочередной задачей особых пограничных органов ВЧК является охрана границы в «политическо-военном отношении»[3].

Постановление СТО от 24 ноября 1920 г., а также Инструкция и Положение, принятые ВЧК, знаменовали собой утверждение новой концепции охраны государственной границы.

По мере международно-правового оформления государственной границы развертывалась работа по выделению на ее охрану военных частей. Уже к началу 1921 г. стало очевидным, что войск ВНУС, находившихся в распоряжении ВЧК, не хватает для закрытия границы. Отрицательно сказывалось отсутствие у красноармейцев опыта пограничной службы, а также двойное подчинение войск – особым отделам по охране границ и командованию ВНУС. 19 января 1921 г. СТО постановил создать специ-

[1] РГВА. – Ф.1. – Оп.1. – Д.21. – Л.18.

[2] Декреты Советской власти. – Т. 11. – С. 395.

[3] Из истории войск ВЧК и пограничной охраны. 1917 – 1921: документы и материалы. – М., 1958. – С. 432, 455.

альные войска ВЧК, на которые в числе других обязанностей возлагалась охрана границы РСФСР.

В структуре ВЧК было образовано Управление войск ВЧК. Его штаб через отдел погранохраны осуществлял руководство штабами войск ВЧК отдельных границ, ведал вопросами строительства пограничных войск, их вооружения и размещения. Непосредственное руководство служебно-боевой деятельностью погранвойск продолжал осуществлять Особый отдел ВЧК через особые отделы охраны границ.

В первой половине 1921 г. под руководством председателя ВЧК Ф.Э.Дзержинского развернулась работа по формированию пограничных войск. К июню 1921 г. было образовано 15 пограничных бригад численностью 36 тыс. человек, что составляло меньше половины утвержденного штатного состава войск[1]. На границе создавались пограничные районы, участки, посты, вводилась сплошная охрана.

В 1921 – 1922 гг. в пограничных районах необычайно широкий размах получил «политический бандитизм». Недоукомплектованные и слабо обученные пограничные войска оказались не в состоянии одновременно охранять границу от шпионов и контрабандистов и вести боевые действия против вооруженных формирований, прорывавшихся из-за рубежа. В связи с этим РВСР и ВЧК приняли 19 июня 1921 г. положение, согласно которому, полевые войска Красной Армии, расположенные в пограничных районах, были обязаны оказывать всемерное содействие пограничникам в борьбе с бандами[2].

22 октября 1921 г. было принято «Положение о взаимоотношении военного командования и особых органов ВЧК по охране границ РСФСР». В нем предусматривалось, что особые отделы по-прежнему несут ответственность за охрану границ, а обслуживают их непосредственно части военного ведомства. Командованию военных приграничных округов было предписано выделить особым отделам по охране границ необходимое количество воинских частей. Одни из них должны были нести службу по линии границы, а другие - находиться в ближайшем тылу в качестве резерва. Пограничные войска ВЧК подлежали расформированию[3].

После того как с «политическим бандитизмом» в стране (за исключением Средней Азии) было покончено, вновь встал вопрос о воссоздании пограничных войск. 27 сентября 1922 г. СТО принял постановление о передаче охраны сухопутной и морской границ РСФСР во всех отношениях в ведение Государственного политического управления и создании для этой цели Отдельного пограничного корпуса (ОПК) войск ГПУ.

С образованием ОПК существенно изменилась организация и система управления пограничной охраной. В составе корпуса было создано семь

---

[1] См.: *Макаров Н.И., Брижик А.Н.* Строительство пограничных войск в довоенный период. – М., 1991. – С. 54.

[2] См.: Пограничные войска СССР. 1918 – 1928. – С. 173.

[3] См. там же. – С. 186 – 188.

округов – Петроградский, Западный, Украинский, Северо-Кавказский, Закавказский, Туркестанский и Сибирский (позже сформировалось Управление погранохраны полномочного представительства (ПП) ГПУ Дальневосточного края).

Пограничный округ состоял из губернских пограничных отрядов, которые включали в себя отдельные батальоны, роты, дивизионы, эскадроны, взводы. Для охраны морских границ было сформировано четыре отряда судов (на Белом, Черном, Каспийском морях и в Финском заливе) и две флотилии (Чудская и Аму-Дарьинская). Руководил ими штаб ОПК через отделение морской пограничной службы, образованное 25 декабря 1922 г.

31 января 1923 г. пограничные войска были подчинены непосредственно заместителю председателя ГПУ, который руководил ими через штаб войск ГПУ. В составе штаба образовался отдел пограничных войск, который вскоре был преобразован в самостоятельный отдел погранохраны. Отдел осуществлял руководство оперативной деятельностью пограничных войск через находившиеся в его составе оперативное и агентурно-разведывательное отделения. Во всех остальных отношениях они подчинялись штабу войск ГПУ. Начальником отдела пограничной охраны был назначен А.Х. Артузов, которого вскоре сменил другой ответственный работник ГПУ – Я.К. Ольский.

В итоге в 1923 г. погранохрана разделялась на оперативно-чекистскую и войсковую. Ее деятельностью соответственно руководили два аппарата – оперативные органы ГПУ и войсковое командование, которые лишь в центре замыкались на одного начальника – заместителя председателя ГПУ. Такая громоздкая система управления создавала трудности в служебно-боевой подготовке пограничных войск и их использовании. Уже в конце 1923 г. стало очевидным, что на каждом участке границы должен быть один пограничный начальник, который полностью бы отвечал и за политическую охрану границы и за состояние погранвойск.

Таким образом, благодаря огромным усилиям Советскому государству удалось создать пограничную охрану, призванную не только обеспечить неырушимость границы, но и быть одним из инструментов укрепления большевистского режима.

Список литературы

Петроградский военно-революционный комитет: документы и материалы. – М., 1966. – Т.2.

Из истории войск ВЧК и пограничной охраны. 1917 – 1921: документы и материалы. – М., 1958.

Макаров, Н.И., Брижик, А.Н. Строительство пограничных войск в довоенный период. – М., 1991.

© Минаев А.В., 2010