

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

## № 8 / 2017

Журнал издается совместно с Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кулафина (МГЮА)

НАУЧНО-ПРАВОВОЕ ИЗДАНИЕ. Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Рег. ПИ № ФС77-30776 от 25 декабря 2007 г. Издается с 1998 г., выходит 2 раза в месяц

### Главный редактор:

Исаев И.А., д.ю.н., профессор

### Редакционный совет:

Аронов Д.В., д.и.н., профессор;  
Бабич И.Л., д.и.н.;  
Мельников С.А., д.ю.н.;  
Мигущенко О.Н., д.ю.н., профессор;  
Нигматуллин Р.В., д.ю.н., профессор;  
Покровский И.Ф., д.ю.н., профессор;  
Рассказов Л.П., д.ю.н., д.и.н., профессор;  
Ромашов Р.А., д.ю.н., профессор;  
Сафонов В.Е., д.ю.н., профессор;  
Туманова А.С., д.ю.н., д.и.н., профессор;  
Хабибулин А.Г., д.ю.н., профессор

### Редакционная коллегия:

Бодунова О.Г., к.ю.н., доцент;  
Зенин С.С., к.ю.н.;  
Клименко А.И., д.ю.н., доцент;  
Недобежкин С.В., к.ю.н., доцент;  
Сигалов К.Е., д.ю.н., к.ф.н., доцент

### Главный редактор

### Издательской группы «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

### Заместители главного редактора

### Издательской группы «Юрист»:

Бабкин А.И.,  
Белых В.С.,  
Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф.,  
Трунцевский Ю.В.

### Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Телефон редакции: (495) 953-91-08

Плата с авторов за публикацию  
статей не взимается.

### Право, управление, администрация: опыт истории

- Космовская А.А.** Кормление воевод Пермского Прикамья в XVII в.: поборы с местного населения и злоупотребления администраторов уездов ..... 3
- Егоров А.М.** Псковская губерния под управлением Остзейского (Прибалтийского) генерал-губернатора в 1823–1829 гг. .... 8
- Митина С.И.** Должностные преступления в Новгородской губернии XVIII–XIX вв. .... 11
- Коновалов И.А.** Особенности развития органов общей полиции в Сибири в конце XIX — начале XX в. .... 16
- Дроботушенко Е.В.** Нарушения и злоупотребления в деятельности региональной и местной власти в СССР в сфере регулирования вопросов деятельности религиозных организаций в 1930–1940-е гг. XX в. .... 21
- Суверов Е.В.** Деятельность патрульно-постовой службы милиции в Тюменской области в 70-е годы XX в. .... 25
- Калинин А.А.** Особенности осуществления законотворчества и нормотворчества в сфере военно-уголовных правоотношений в годы Великой Отечественной войны ..... 30
- Перебинос Ю.А.** Должностные преступления ответственных партийных и советских работников в 1930-е годы (на материалах Европейского Севера России) ..... 36
- Берг Л.Н.** Правовая охрана: теоретико-инструментальный аспект ..... 41
- Большакова Д.К.** Сепаратизм в федерации: опыт Австралии ..... 45
- Кулачков В.В.** Рецензия на монографию В.В. Тенишева «Правосудие в русском крестьянском быту» ..... 50

### Социальные аспекты в праве: многообразие опыта

- Павлова И.П., Катцина Т.А.** Право на помощь: разработка законодательства о социальной помощи в период деятельности Временного правительства (март — октябрь 1917 г.) ..... 53
- Ваисов А.Х.** Трудоустройство населения Хорезмской области в годы независимости ..... 58
- Менкенов А.В.** Формирование пенсионного обеспечения по старости в советской системе социального обеспечения: историко-правовой анализ ..... 61

### Адрес редакции / издателя:

115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.  
**E-mail:** avtor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный).  
Формат 170x252 мм. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. ISSN 1812-3805.  
Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.  
Номер подписан в печать 27.03.2017  
Номер вышел в свет 27.04.2017  
Тираж 3000 экз. Цена свободная.

**Подписные индексы:** Роспечать — 47643;  
Каталог российской прессы — 10866;  
Объединенный каталог — 85492 (на полуг.).  
Также можно подписаться на [www.gazety.ru](http://www.gazety.ru)  
Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.  
Тел.: (4842) 70-03-37.  
Журнал включен в базу данных  
Российского индекса научного цитирования  
(РИНЦ).

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

**Учредитель:**  
Издательская группа «Юрист».

# HISTORY OF STATE AND LAW

## № 8 / 2017

Published in association with O.E. Kutafin Moscow State Law University

RESEARCH AND LAW JOURNAL. The Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communication, Communications and Protection of Cultural Heritage.

Reg. PI № ФС77-30776 from December 25, 2007. Published since 1998, 2 times per month

### Editor in Chief:

Isaev I.A., doctor of juridical sciences, professor

### Editorial Board:

Aronov D.V., doctor of historical sciences, professor;  
Babich I.L., doctor of historical sciences;  
Mel'nikov S.A., doctor of juridical sciences;  
Migushenko O.N., doctor of juridical sciences, professor;  
Nigmatullin R.V., doctor of juridical sciences, professor;  
Pokrovskij I.F., doctor of juridical sciences, professor;  
Rasskazov L.P., doctor of juridical sciences,  
doctor of historical sciences, professor;  
Romashov R.A., doctor of juridical sciences, professor;  
Safonov V.E., doctor of juridical sciences, professor;  
Tumanova A.S., doctor of juridical sciences,  
doctor of historical sciences, professor;  
Khabibulin A.G., doctor of juridical sciences, professor

### Editorial Staff:

Bodunova O.G., candidate of juridical sciences,  
assistant professor;  
Zenin S.S., candidate of juridical sciences;  
Klimenko A.I., doctor of juridical sciences,  
assistant professor;  
Nedobezhkin S.V., candidate of juridical sciences,  
assistant professor;  
Sigalov K.E., doctor of juridical sciences,  
candidate of sciences in philosophy, assistant professor

### Editor in Chief of Publishing Group "Jurist":

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

### Deputy Editors in Chief

#### of Publishing Group "Jurist":

Babkin A.I.,  
Belykh V.S.,  
Renov E.N.,  
Platonova O.F.,  
Truntsevskij Yu.V.

### Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of jurisprudence

Tel.: (495) 953-91-08

Authors shall not pay for publication of their articles.

### Law, management, administration: historical experience

- Kosmovskaya A.A.* Feeding of Voivodes of the Kama River Area near Perm in the XVII Century: Extortions from the Local Population and Abusive Practices of the District Administrators ..... 3
- Egorov A.M.* The Pskov Province under the Governance of the Ostsee (Baltic) Governor-General in 1823–1829 ..... 8
- Mitina S.I.* Official Misconduct in the Novgorod Province in the XVIII–XIX Centuries ..... 11
- Konovalov I.A.* Peculiarities of Development of General Police Authorities in Siberia at the End of the XIX — the Beginning of the XX Century ..... 16
- Drobotushenko E.V.* Violations and Abusive Practices in the Activity of the Regional and Local Authorities in the USSR Related to the Regulation of the Religious Organization Activity Issues in 1930–1940 of the XX Century ..... 21
- Suverov E.V.* Activity of the Police Patrol and Checkpoint Service in the Tyumen Region in the 70s of the XX Century ..... 25
- Kalinin A.A.* Peculiarities of the Law and Rule Making Process in the Sphere of Military and Criminal Legal Matters in the Years of the Great Patriotic War ..... 30
- Perebinos Yu.A.* Official Misconduct of High-Ranking Party and Soviet Officials in the 1930s (Based on the Materials of the European North of Russia) .. 36
- Berg L.N.* Legal Protection: Theoretical and Instrumental Aspect ..... 41
- Bolshakova D.K.* Separatism in a Federation: Australian Experience ..... 45
- Kulachkov V.V.* Review of the Monograph of Tenishev V.V. Justice in the Russian Peasant Life ..... 50
- ### Social aspects in law: variety of experience
- Pavlova I.P., Kattsina T.A.* Right to Receive Assistance: Development of Legislation on Social Assistance in the Provisional Government Activity Period (March–October 1917) ..... 53
- Vaisov A.Kh.* Employment of Population of the Khorezm Region in the Years of Independence ..... 58
- Menkenov A.V.* Forming of an Old Age Pension Scheme in the Soviet Social Welfare System: Historical and Legal Analysis ..... 61

### Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,  
Moscow, 115035.  
**E-mail:** avtor@lawinfo.ru  
Editorial Subscription Centre: (495) 617-18-88  
(multichannel).  
Size 170x252 mm. Offset printing.  
Offset paper № 1. ISSN 1812-3805.  
Printer's sheet 5,0.  
Conventional printed sheet 5,0.  
Passed for printing 27.03.2017  
Issue was published 27.04.2017

Circulation 3000 copies. Free market price.

### Subscription:

Rospechat — 47643;  
Catalogue of the Russian press — 10866;  
United Catalogue — 85492 (for 6 months)  
and on www.gazety.ru  
Printed by "National Polygraphic Group".  
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.  
Tel.: (4842) 70-03-37.

Journal is included in the database  
of the Russian Science Citation Index.

Complete or partial reproduction of materials without  
prior written permission of authors or the Editorial  
Office shall be prosecuted in accordance with law.

Recommended by the Higher Attestation Commission  
of the Ministry of Education and Science of the Russian  
Federation for publication of basic results  
of candidate and doctor theses.

**Founder:**  
**Publishing Group "Jurist".**

## Кормление воевод Пермского Прикамья в XVII в.: поборы с местного населения и злоупотребления администраторов уездов

*Космовская Анна Алексеевна,  
доцент кафедры гуманитарных  
и социально-экономических дисциплин  
Пермской государственной фармацевтической академии (ПГФА),  
кандидат исторических наук  
agnetha@pm.ru*

*В статье рассматриваются поборы и злоупотребления воевод Пермского Прикамья. Исследованы эпизоды кормления воевод за счет местного населения, основные способы получения «посулов» и «поминок». Несмотря на то, что санкции за должностные преступления были жестокими, воеводы активно использовали возможность «покормиться». Автор приходит к выводу о том, что местные управители воспринимали воеводскую службу как возможность пополнить свои доходы. Искоренить практику кормлений в XVII в. не удалось.*

*Ключевые слова:* воеводское управление, Пермское Прикамье, поборы с местного населения, кормление.

### Feeding of Voivodes of the Kama River Area near Perm in the XVII Century: Extortions from the Local Population and Abusive Practices of the District Administrators

*Kosmovskaya Anna A.,  
Assistant Professor of the Department of Humanitarian  
and Socio-Economic Disciplines  
of the Perm State Pharmaceutical Academy (PSPHA),  
Candidate of Historical Sciences*

*The article discusses the exactions and abuses of the governor of the Perm Prikamye. We study the episodes of bribery governor by the local population, the main methods of obtaining illegal fees. Despite the fact that the penalties for malfeasance were brutal, the magistrates are actively used the opportunity «to feed». The author concludes that the government's efforts to fight against the view of the local administration as an opportunity to supplement their income, were unsuccessful, it was not possible to eliminate the practice of extortion.*

*Key words:* provincial management, Perm Prikamye, extortion from the local population, «feeding».

В историографии местного управления в XVII в. сложно обозначить проблему, которая бы так характеризовала институт воеводской власти, как кормления воевод за счет местного населения. Функционирование института воевод и злоупотребление местными администраторами своими властными полномочиями — сложные и малоизученные проблемы в истории управления в Российской Федерации. Кормление воевод — это те или иные сборы с местного населения на содержание штата управленцев на местах, а также, зачастую, родственников и слуг воевод. Вопрос о кормлении воевод в основном рассматривался на ма-

териалах русского Севера Г.П. Ениным<sup>1</sup> и Е.Н. Швейковской<sup>2</sup>.

Целью статьи является рассмотрение основных аспектов кормления воевод Пермского Прикамья в XVII в., в частности, поборов с местного населения и прочих злоупотреблений администраторов уездов.

<sup>1</sup> Енин Г.П. Воеводское кормление в России в XVII в. (Содержание населением уезда государственного органа власти) / Г.П. Енин. СПб.: РНБ, 2000. 351 с.

<sup>2</sup> Швейковская Е.Н. Русский крестьянин в доме и мире: северная деревня конца XVI — начала XVIII века. М.: Индрик, 2012. 368 с.

К Пермскому Прикамью относятся территории Чердынского, Соликамского и Кунгурского уездов. Эти места в XVI–XVII вв. были привлекательны для переселенцев, а также представляли интерес для правительства Российского государства, поскольку через Соликамский и Кунгурский уезды шло продвижение населения в Сибирь. Издавна местные управители имели право «кормить» за счет подвластного им населения.

Изначально кормление представляло собой вид пожалования князей должностным лицам, по которому управляющие на местах содержались за счет населения. Данная практика была распространена в XIII–XV вв. Воеводская власть как форма местного управления получила распространение в конце XVI в. При этом воеводы использовали отмененную официально практику получения «кормов» с местного населения для своих нужд.

Практика кормлений не устраивала правительство Русского государства уже в середине XVI в. Местное население не жаловало управленцев, которые пытались поживиться за его счет, зачастую увлекаясь получением «кормов». Поэтому к середине XVI в. была завершена реформа, отменившая кормления. Отныне чиновники местной администрации получали ежегодное жалование из центральной московской казны в строго фиксированных размерах, а население платило в эту казну специальный налог, «кормленный окуп». После реформы 1555–1556 гг. земское управление распространяется на территории Русского государства. Все должностные лица из местных жителей избирались на неопределенный срок, и население могло их «переменить»<sup>3</sup>. Выборные представители мира должны были контролировать деятельность воевод. Формой обращения к правительству были челобитные, которые рассматривались в приказах.

26 декабря 1553 г. по распоряжению деятеля Избранной рады А.Ф. Адашева жителям Перми Великой по их челобитью была дана уставная грамота, в которой права наместников ограничивались, а размеры «кормов» четко фиксировались. При этом сбор дани и «корма» становился обязанностью выборных органов самоуправления. Земские старосты и целовальники избирались от «всех

градских людей и сельских» из числа «добрых» или «лучших»<sup>4</sup>. Между тем традиция поборов с местного населения по факту не была ликвидирована. Точные данные о воеводских доходах от поборов с местного населения привести невозможно, поскольку неизвестны расходные книги посадских и волостных старост за все годы существования воеводского управления в Пермском Прикамье. Поэтому можно ограничиться наиболее интересными эпизодами, которые характеризуют взаимодействие воевод и «миров» по вопросам получения местными управителями поборов и содержания воеводского двора.

В Пермском Прикамье воеводы оставались на должности примерно на год-полтора, хотя бывали и исключения. Повторные назначения не зафиксированы в документах. Воеводы получали «въезжий корм» (то, что приносилось к приезду воеводы), праздничное кормление на Рождество, Пасху, Петров день, ежедневное кормление. В XVII в. подношения делились на несколько видов: легальные и незаконные.

Легальными являлись «почести», которые представляли собой добровольные подношения в знак уважения воеводе. «Посулы и поминки» — взятки за незаконные действия. «Посулы и поминки» обычно вымогались. В наказах воеводам постоянно прописывалось, чтобы «посулов и поминок» они не брали под страхом расследования и наказания.

Личная нажива на государевой службе была и у воевод, как и у наместников, далеко не на последнем месте. Кунгурский воевода Сухотин за два года взял из земской избы 600 рублей, разорил многих крестьян, забрав «пожитков» крестьянских на 300 рублей.

Воеводы должны были оказывать помощь работе таможни, например, предоставлять служилых людей для охраны, принимать изъятый товар, выносить решение о нарушениях таможенного законодательства. Это открывало широкий простор для злоупотреблений, несмотря на разделение функций воеводы и таможенного головы. К концу XVII в. система санкций за нарушение таможенного законодательства становится строже. Диапазон наказаний был широк — от штрафов и конфискации до телесных наказаний. Несмотря на все запреты,

<sup>3</sup> Шаходанова О.Ю. Земские органы самоуправления в Западной Сибири в конце XVI — начале XVIII в. // История государства и права. 2015. № 22. С. 15.

<sup>4</sup> Цит. по: Оборин В.А. Заселение и освоение Урала в конце XI — начале XVII века. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1990. С. 146.

воеводы продолжают злоупотреблять своим служебным положением<sup>5</sup>.

В 1688 г. кунгурский земский староста Артемий Овечкин от лица посадских людей бил челом царю о злоупотреблениях воевод Кунгура Ивана Поливкина, Дмитрия Гладышева и прочих, которые приезжали на воеводство после упомянутых местных администраторов. Староста жаловался на то, что воеводы брали с возов «с четверти по осьми и по десяти денег и больши»<sup>6</sup>. Чтобы было удобнее обирать поставщиков хлеба, воеводы расставляли стрелецкие заставы, что подрывало торговлю. Староста просил подтвердить содержание грамот 1674–1675 гг., согласно которым воеводам Кунгура запрещалось брать взятки с хлебных отпусков. На воевод грамота не произвела ни малейшего впечатления, в 1690 г. вновь поступила жалоба, на сей раз от таможенного и кабацкого головы Саввы Дружинина, который уличал воеводу Кологривова в тех же проступках. Выговор воеводу не остановил, взятки продолжались.

Воевода Степан Сухотин упоминается в челобитной посадских людей от 22 июня 1696 г. в связи с тем, что взял с отпусков посадских людей и уездных крестьян 500 рублей в свой карман. Данный кунгурский воевода использовал и иные незаконные способы пополнить собственные доходы, в частности, вступался в таможенные дела, несмотря на запреты центрального правительства.

По данным А.А. Преображенского, воевода А.И. Калитин, продолжая традиции воеводы С. Сухотина, продолжил расставлять заставы и собирать деньги за провоз хлеба за пределы Кунгурского уезда<sup>7</sup>. Смысл данных действий был в следующем: воевода брал дополнительные сборы.

Его взяточничество послужило толчком к вооруженному восстанию крестьян Кунгурского уезда в 1703 г. Воевода А.И. Калитин уже был к тому времени чиновником на Верхотурье, в Кунгур прибыл с иными целями. Крестьяне и местные жители припомнили ему все прежние злоупотребления,

после чего Алексей Калитин спасался бегством.

Конфликт с влиятельным солепромышленником Г.Д. Строгановым повлек для воеводы Соликамска Ф.И. Дашкова преждевременную «отставку». Прежние воеводы, по мнению А.А. Преображенского, «постоянно бравшие богатые подарки от Г.Д. Строганова, поддерживали и его сторонника А.В. Ростовщикова»<sup>8</sup>. Последний пользовался представившейся возможностью захватывать чужие соляные промыслы. Князь Федор Иванович Дашков (воевода в 1697–1698 гг.) конфликтовал с Г.Д. Строгановым, за что и поплатился. Ф.И. Дашков посадил А.В. Ростовщикова в приказную палату и остановил работу соляного промысла, чем причинил значительные убытки стороннику Г.Д. Строганова. Последний похлопотал о том, чтобы создать дело о злоупотреблениях воеводы. Во время сыска обнаружались факты, которые дискредитировали Ф.И. Дашкова.

Население Пермского Прикамья не было моноэтническим. Шло активное заселение Прикамья. Многочисленные коренные жители, не выдерживая конкуренции и подвергаясь давлению со стороны русских, часто были угнетаемой частью населения. Несмотря на то, что не поощрялись обиды ясачному населению, воеводский произвол процветал. Деятельность нерадивых сотрудников воеводского аппарата ярко иллюстрирует следующий документ. «...Верхотурские служилые люди имали с (татар. — А.К.) посулы и поминки великие, и кормы на них правили, и всякое насилие чинили»<sup>9</sup>. Такое положение дел татар не устраивало, поэтому они попросили дать им возможность платить ясак в Соликамске<sup>10</sup>. С их точки зрения, местные сборщики налогов были честнее.

Зачастую и зажиточные ясачные люди являлись выборными властями — сотниками. Богатые местные жители могли быть ответственны за сбор ясака. Полити-

<sup>5</sup> Балковая В.Г. Особенности привлечения к ответственности за таможенные правонарушения во второй половине XVII века // История государства и права. 2015. № 21. С. 33.

<sup>6</sup> Преображенский А.А. Очерки колонизации Западного Урала в XVII — начале XVIII в. М.: АН СССР, 1956. С. 117.

<sup>7</sup> Там же. С. 122.

<sup>8</sup> Устюгов Н.В. Солеваренная промышленность Соли Камской в XVII веке: к вопросу о генезисе капиталистических отношений в русской промышленности. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1957. С. 91.

<sup>9</sup> Царская грамота Чердынскому воеводе Верекину о дозволении Сылвенским и Иренским Татарам платить ясак в Чердыни, 27 октября 1623 г., № 125 // Акты исторические (1613–1645). СПб., 1841. Т. 3. С. 195.

<sup>10</sup> Там же. С. 195–196.

ка Русского государства в данном случае понятна — чтобы лишний раз не усиливать напряжение, чиновники полагали возможным выбирать сборщиков ясака из местных жителей. Но по факту могло получиться и так, что ясак перекадывался на остальное население, в то время как «лучшие люди» в лице сборщиков освобождались от уплаты ясака.

Согласно переписным книгам М. Кайсарова 1623–1624 гг., «с ясачного юрта приходилось примерно по 9 куниц, а с каждого из 86 записанных ясачных людей больше 7,5 куницы»<sup>11</sup>. А.А. Преображенский приводит данные о том, что указанный размер ясака является высоким (в среднем 3 р. 75 коп. с человека). При этом в тех же книгах Кайсарова пошлина взимается и за каждую куницу, чтобы возместить расходы по доставке ясака в Москву. Дополнительные поборы с согласия и одобрения местных воевод тяжелым бременем ложились на ясачное население. В том же Кунгурском уезде население было значительным. По переписи И. Текутьева 1704 г., в Кунгурском уезде проживало 3896 чел., а на посаде города Кунгура — 291 чел.<sup>12</sup> Что касается нерусского населения, то и его численность росла во второй половине XVII в. В 1678–1679 гг. в переписных книгах количество данной категории населения определяется в 1131 чел. мужского пола, из них татар было 785 чел. (в 252 юртах), марийцев 311 чел. (в 100 юртах), удмуртов 15 чел. (в 10 юртах)<sup>13</sup>. Помимо этого, наблюдался рост численности черемисов, вотяков, чувашей.

Недовольство местного населения вызвали также сборы недоимок в конце XVII — начале XVIII вв. Постоянные недоплаты являлись проблемой не только для центрального правительства, но и для проводников его политики на местах в лице воевод. Ясак, собранный не в полной мере, становился предметом обсуждения в грамотах. В 1693 г. воевода Федор Иванович Сухотин получает распоряжение собрать заново часть татарского куничного ясака и выслать

35 хороших куниц вместо забракованных<sup>14</sup>. Разумеется, ничто не мешало воеводе дополнительно взять ясак с целью пополнить собственные доходы.

Величина кормов и почестей, как воеводе, так и его слугам, зависела от значимости праздника или важности мирского дела. Для воевод они состояли из натуральных — мясных, рыбных и других продуктов, готовых хлебов, а также денег. Слугам на воеводском дворе было принято отдавать подарки деньгами. Обычно воеводы отправлялись к месту службы с семьей, а иногда и боковыми родственниками. Расходы на обустройство двора и ремонтные работы оплачивал «мир».

В расходных книгах представляла система учета денежных средств, выплачиваемых из мирской кассы. Примером может служить «Книга расходная Чердынских земских старост». В расходной книге чердынского старосты Терентия подробно расписаны направления повседневного продовольственного снабжения в Чердыни уже упомянутого выше соликамского воеводы стольника князя Ф.И. Дашкова в 1697–1698 гг. Воевода Ф.И. Дашков периодически находился в Чердыни со всем своим двором, поскольку с 1636 г. Чердынь и Соликамск управлялись одним воеводой. Город Соликамск активно развивался и богател, между тем как Чердынь начала терять свое значение в качестве центра Пермского Прикамья. Разнообразные обязанности местных чиновников требовали присутствия воеводы в обоих городах, хотя воеводские палаты находились в Соликамске. Каменный дом воеводы, построенный по грамоте 27 сентября 1673 г., использовался и как приказная изба.

В статьях расхода перечисляются средства, выделенные на нужды воеводской администрации. «Кузнецу, что подковывал воеводскую лошадь... подковал 11 воеводских лошадей... за продукты для воеводы: хлеба ковриги, масла, капусту, рыбу... за морковь, за свежие рыбы за стерляди... за сига про- сольных... за калачи... за лебедей... за тушу свиного мяса... за солод... за икру налимию полтора пуда... за лисицу семь гривен...»<sup>15</sup>. В периоды присутствия воеводы в Чердыни старосты привозили припасы на воеводский двор каждый день, что отмечалось в документах. 6 сентября 1697 г. староста Терентий

<sup>11</sup> Преображенский А.А. Очерки колонизации Западного Урала в XVII — начале XVIII в. М.: АН СССР, 1956. С. 20.

<sup>12</sup> Чагин Г.Н. Этническая ситуация в Сылвенско-Иренском бассейне в XVII–XVIII веках (к проблеме формирования этнической карты Урала) // Вестник Пермского университета. 2013. Выпуск 2 (22). С. 6.

<sup>13</sup> Там же. С. 5–11.

<sup>14</sup> СПИИ РАН. Ф. 75. Оп. 1. Акты Кунгурского уездного суда. Д. 163. Л. 2.

<sup>15</sup> РГАДА, Ф. 137. Оп. 1. Д. 16. Л. 2, 3 об., 32 об., 62 об., 103, 106 об.

выдал дворецкому Яким Софрониеву «и конюху за неделю кормовых» 16 алтын 4 деньги в Чердыни, 6 алтын воеводскому человеку Тимофею Фирсову. Наряду с «кормовыми» деньгами дворецкий Яким Софрониев получал продовольствие от старосты (мука, крупы, масло, рыба, солод, пиво). Помимо «помесечных денег» и продовольственно-го снабжения чердынскими старостами существовала и выплата воеводских кормов по «воскресным дням». Дворецкий Яким Софрониев «7 сентября 1697 г. даже справил за счет старосты свой день рождения»<sup>16</sup>.

В качестве примера, ярко иллюстрирующего злоупотребления, можно привести грамоту из материалов Кунгурской канцелярии, в которой воеводе прямо запрещалось брать месячный корм у земского старосты Сеньки Вертопрахова<sup>17</sup>. Московское правительство пыталось ограничить произвол воевод. В 1677 г. воеводе Д. Наумову пришла царская грамота о том, чтобы воеводы и подьячие не брали с чердынских посадских и уездных людей месячных кормов, не вмешивались бы в их денежные сборы.

Воеводы могли конфликтовать с представителями различных слоев населения, но споров с монастырями и сбора с них кормов

в документах не зафиксировано. В Пермском Прикамье развивались монастырское землевладение и солеварение. В обязанности воеводы входила опись имущества монастырей, например, заведенных соляных варниц, с целью обложения налогом. В Кунгурском уезде, по данным Е.В. Кустовой, конфликты Сылвенских пустыней и кунгурских чиновников в XVII в. не отмечалось<sup>18</sup>. Отдельные кунгурские воеводы являлись вкладчиками в монастырь Воздвиженской пустыни (Феодор Иванович Сухотин (1692–1694 гг.) сделал вклад в виде риз).

Итак, воеводы в Пермском Прикамье «кормились» за счет местного населения, а также могли договориться с отдельными представителями «миров» о сборе податей в ущерб остальным. В таком случае у обиженных воеводами «миров» была возможность жаловаться. Но на практике доказать створ вряд ли было возможно. Пытаясь законодательно бороться против взгляда на воеводское управление как на службу «у корыстных дел», правительство фактически мало что могло сделать для искоренения кормленческой практики местного аппарата.

<sup>16</sup> Енин Г.П. Указ. соч. С. 148.

<sup>17</sup> СПИИ РАН, Ф. 75. Оп. 1. Акты Кунгурского уездного суда. Д. 77, л. 1.

<sup>18</sup> Кустова Е.В. Монастырская колонизация в Кунгурском уезде Пермского края во второй половине XVII в. // Вестник Екатеринбургской духовной семинарии. 2014. Вып. 2(8). С. 187.

## Литература

1. Балковая В.Г. Особенности привлечения к ответственности за таможенные правонарушения во второй половине XVII века // История государства и права. 2015. № 21. С. 29–33.
2. Енин Г.П. Воеводское кормление в России в XVII в. (Содержание населением уезда государственного органа власти) / Г.П. Енин. СПб. : РНБ, 2000. 351 с.
3. Кустова Е.В. Монастырская колонизация в Кунгурском уезде Пермского края во второй половине XVII в. // Вестник Екатеринбургской духовной семинарии. Вып. 2(8). 2014. С. 179–200.
4. Оборин В.А. Заселение и освоение Урала в конце XI — начале XVII века / В.А. Оборин. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1990. 168 с.
5. Преображенский А.А. Очерки колонизации Западного Урала в XVII — начале XVIII в. М. : АН СССР, 1956. 302 с.
6. РГАДА. Ф. 137. Оп. 1. Д. 16. Л. 2, 3 об., 32 об., 62 об., 103, 106 об.
7. СПИИ РАН, Ф. 75. Оп. 1. Акты Кунгурского уездного суда. Д. 163.
8. СПИИ РАН, Ф. 75. Оп. 1. Акты Кунгурского уездного суда. Д. 77.
9. Устюгов Н.В. Солеваренная промышленность Соли Камской в XVII веке: к вопросу о генезисе капиталистических отношений в русской промышленности. М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1957. 336 с.
10. Царская грамота Чердынскому воеводе Веревкину о том, чтобы произвели следствие о насильствах прежнего Чердынского воеводы Бутурина, 27 ноября 1622 г., № 114 // Акты исторические. Т. 3. (1613–1645). СПб., 1841. С. 167–168.
11. Чагин Г.Н. Этническая ситуация в Сылвенско-Иренском бассейне в XVII–XVIII веках (к проблеме формирования этнической карты Урала) // Вестник Пермского университета. 2013. Выпуск 2 (22). С. 5–11.
12. Шаходанова О.Ю. Земские органы самоуправления в Западной Сибири в конце XVI — начале XVIII вв. // История государства и права. 2015. № 22. С. 15–18.
13. Швейковская Е.Н. Русский крестьянин в доме и мире: северная деревня конца XVI — начала XVIII века. М. : Индрик, 2012. 368 с.

## Псковская губерния под управлением Остзейского (Прибалтийского) генерал-губернатора в 1823–1829 гг.

*Егоров Андрей Михайлович,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Псковского филиала Академии ФСИН России,  
кандидат исторических наук, доцент  
egorovam2009@rambler.ru*

*Автором к рассмотрению представлена работа о Псковской губернии под управлением Остзейского (Прибалтийского) генерал-губернатора в 1823–1829 гг.*

*Ключевые слова: Псковская губерния, генерал-губернатор, итальянский маркиз Ф.О. Пауллуччи.*

### The Pskov Province under the Governance of the Ostsee (Baltic) Governor-General in 1823–1829

*Egorov Andrey M.,  
Assistant Professor of the Department of State and Legal Disciplines  
of the Pskov branch of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia,  
Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor*

*The author presents for consideration a work on the Pskov Province under the governance of the Ostsee (Baltic) Governor-General in 1823–1829.*

*Key words: Pskov Province, Governor-General, Italian marquis Ph.O. Paulucci.*

В первой половине XIX века одним из объектов проводившейся в Российской империи реформы государственного управления являлся институт генерал-губернаторства. Отдельные губернаторы становились в непосредственное подчинение генерал-губернатору, а те, в свою очередь — императору. Через гражданских губернаторов в ведение генерал-губернатора попадала и полиция вверенных ему губерний.

В 1806 г. министр внутренних дел граф В.П. Кочубей предлагал императору Александру I «...определить в губернии, а особливо отдаленных, генерал-губернаторов, вверяя им две, три или четыре губернии каждому. Есть ли не будут они вмешиваться во все подробности, то без сомнения в состоянии будут обнять вверенную им часть общим наблюдением. Кроме того, что множество дел посредством власти сей получит, не выходя из губерний, окончание и что тем избавится высшее правительство от большого числа совершенно не нужных хлопот и что частные люди ограждены будут от проволочек, пребывания генерал-губернатора в провинциях существенную пользу принести может. Образ жизни его, с которым полагается свойственное лицам сим по пребы-

ванию в столицах образование, будут иметь влияние на нравы и образ жизни обывателей. Их дом, служба некоторым соединением для всех дворян, будет служить примером и руководством к очищению вкуса и присвоению форм, просвещенным народам свойственным»<sup>1</sup>.

В период правления императора Александра I звучали предложения о распространении данной системы на всю территорию Российской империи. Однако позднее созданный в начале царствования Николая I «Комитет 6 декабря 1826 года» на своем заседании 4 мая 1827 г. постановил, что существование генерал-губернаторств целесообразнее только в некоторых, прежде всего столичных и пограничных, частях империи: Санкт-Петербурге и Москве, Сибири, Кавказе, Новороссийском крае, Остзейских губерниях (Прибалтика) и т.д. «Все они должны быть исключены в сем отношении из общего порядка, для внутренности государства учреждаемого»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Сборник Русского Исторического Общества (РИО). Т. 90. СПб., 1894. С. 71.

<sup>2</sup> Институт генерал-губернаторства и наместничества в российской империи: в 2 т. / под общ.

Судя по утвержденному в феврале 1826 г. постановлению Комитета министров «О штатах канцелярий военных и генерал-губернаторов» самый небольшой, но при этом наиболее высокооплачиваемый штат имел остзейский генерал-губернатор<sup>3</sup>.

С октября 1812 г. вплоть до января 1830 г. этот пост бессменно занимал военный губернатор Риги итальянский маркиз Ф.О. Паулуччи, являвшийся с самого начала своего пребывания в Остзейском крае одновременно Лифляндским и Курляндским, а с 1819 г. — еще и Эстляндским генерал-губернатором.

После окончания Отечественной войны 1812 г., во время которой Паулуччи отличился обороной Риги, его военные функции отступили на второй план и на смену им пришли вопросы внутренних дел. Именно при его активном участии в Прибалтике было отменено крепостное право (1816–1819), проектировался канал между Чудским озером и Балтийским морем и т.п.

Указом от 9 августа 1823 г. к Остзейскому краю, возглавлявшемуся рижским военным генерал-губернатором Ф.О. Паулуччи была причислена и Псковская губерния. При этом права и обязанности генерал-губернатора не были окончательно определены и уточнялись в процессе решения отдельных случаев, возникавших на практике. Примером может служить переписка, возникшая между Рижским и Витебским генерал-губернаторами через месяц после присоединения Псковской губернии к Остзейским.

29 сентября 1823 г. генерал-губернатор Витебский, Могилевский, Смоленский и Калужский князь Хованский обратился в Ригу с посланием «О высылке белорусских крестьян в их жилища». В своем представлении Рижскому генерал-губернатору Паулуччи князь Хованский, в частности, отмечал: «Вступив в исправление Высочайше возложенной на меня должности Генерал-Губернатора четырех Губерний, вверенных моему надзору, из собранных сведений усмотрел я, что более четвертой части помещичьих крестьян Белорусских губерний, удалясь в несчастное для здешнего края голодное время из мест своего жительства для снискания себе пропитания в разных губерниях, невоз-

вратились, отчего помещики здешние встретили недостаток в земледельцах»<sup>4</sup>.

Далее Витебский генерал-губернатор обращает внимание своего рижского коллеги, что подобные крестьяне могут находиться во вверенных его управлению губерниях и просит распорядиться о немедленной высылке таких «праздношатающихся» на места прежнего их жительства. Особо Витебский генерал-губернатор просил своего остзейского коллегу строго взыскивать своей властью с виновных в укрывательстве таких людей.

Уже 9 октября 1823 г. циркуляром за № 4389 Рижский генерал-губернатор дает соответствующие поручения гражданским губернаторам Псковской, Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерний<sup>5</sup>. Еще через три дня, 12 октября 1823 г. он оповещает Витебского генерал-губернатора о сделанных им местным властям Псковского и Остзейского края на данный счет строгих предписаниях.

В октябре 1823 г. Рижский генерал-губернатор маркиз Паулуччи действительно дал псковскому гражданскому губернатору Б.А. фон-Адеркасу предписание о том, чтобы ушедшие от белорусских помещиков крестьяне нигде в Псковской губернии не удерживались, а отправлялись к своим старым хозяевам. Как следует из рапорта № 1375 псковского гражданского губернатора от 22 февраля 1824 г. в Ригу<sup>6</sup>, распоряжение генерал-губернатора было доведено им для точного и неукоснительного выполнения всей губернской полиции.

Однако в процессе выполнения данного предписания встал вопрос о границах полномочий генерал-губернатора в сфере полицейского надзора. Дело объяснялось возникшими коллизиями между актами, которые направлялись в Псковскую губернию из Риги и Санкт-Петербурга. Местные земские суды обращали внимание псковского гражданского губернатора, а тот в свою очередь — рижского генерал-губернатора на п. 1 ст. 10 именного Его Императорского Величества указа Сенату от 23 февраля 1823 г., который предписывал отправлять всех бродяжничающих, но не совершивших уголовных преступлений лиц в Сибирь на поселение.

Кроме того, в производстве городской и земской полиции находилось циркулярное

ред. В.В. Черкесова. Т. 1. Научные редакторы тома Д.И. Луковская, Д.И. Раскин. СПб.: Изд-во С.-Петербурга, ун-та, 2001. С. 90.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (2 ПСЗ). Т. 1. № 134.

<sup>4</sup> Государственный архив Псковской области (далее — ГАПО). Ф. 238. Оп. 1. Д. 14. Л. 1.

<sup>5</sup> Там же. Л. 3, 5.

<sup>6</sup> Там же. Л. 6.

предписание МВД для Департамента полиции исполнительной от 27 марта 1823 г. за № 449, направленное для руководства гражданским губернаторам, которое (ссылаясь на ст. 19–20 вышеупомянутого указа) допускало отдавать бродяжничающих лиц в работы на территории тех губерний, где они были задержаны. Правда, губернатор Адеркас в том же рапорте от 22 февраля 1824 г. признавал, что в Псковской губернии «посторонних и казенных работ не имеется, в коих и сами коренные жители крестьянского звания крайне нуждаются, а если какие работы и случаются, то с трудностью могут вырабатывать себе дневное пропитание»<sup>7</sup>.

Таким образом, перед гражданскими властями Псковской губернии возникала только одна дилемма: отсылать ли беглых белорусских крестьян по распоряжению генерал-губернатора назад к их помещикам, либо согласно императорскому указу Сенату — в Сибирь? После небольшой паузы из Риги пришло уточнение, предписывавшее псковским властям поступать в соответствии с именным высочайшим указом.

Можно заметить, что нормативно-правовое разграничение компетенции генерал-губернатора и местных губернских властей в административно-полицейской сфере не отличались в данный период особой четкостью. Предположим, Указ Сената от 19 июля 1829 года<sup>8</sup> допускал временные аресты нижних полицейских служащих как Псковским гражданскими губернатором, так и Рижским военными генерал-губернатором.

Тем не менее состояние внутренних дел в Псковской губернии побуждало правительство широко привлекать маркиза Паулуччи к решению возникавших на местах проблем.

В определенных случаях генерал-губернатору Лифляндскому, Эстляндскому, Курляндскому и Псковскому из центра делегировались полномочия по рассмотрению хозяйственных тяжб в подконтрольных ему губерниях. Так, например, в конце декабря 1824 г. Департамент хозяйственный МВД просил Ф.О. Паулуччи разобраться в тяжбе городского общества г. Холма с помещицей Креницыной по вопросу переноса ярмарки из ее села Цевли в город Холм<sup>9</sup>. Рижский генерал-губернатор давал поручения псков-

скому гражданскому губернатору об учреждении частных банков<sup>10</sup> и т.п.

Особое место среди обязанностей генерал-губернатора занимал политический надзор во вверенных ему губерниях. Так, в середине 1820-х годов по Высочайшему повелению остзейскому генерал-губернатору Паулуччи, совместно с псковским гражданским губернатором Адеркасом, было поручено осуществлять надзор за уволенным с государственной службы и сосланным в Псковскую губернию поэтом А.С. Пушкиным.

Серьезной заботой генерал-губернатора являлись попытки ограничения производства вотчинной юстиции помещиков в отношении их крепостных. Известно высказанное в записке на адрес правительства мнение Ф.О. Паулуччи на этот счет: «В Псковской губернии помещичьи крестьяне по совершенно беззащитному положению своему внушают искреннее участие»<sup>11</sup>.

В 1827 г. псковский крестьянин Корнилий Тимофеев из поместья генерал-лейтенанта Штадена даже приходил в Ригу жаловаться лично генерал-губернатору на творимые арендатором поместья Бриммером жестокости. Генерал-губернатор предписал псковскому гражданскому губернатору произвести следствие, которое подтвердило правдивость показаний К. Тимофеева и вскрыло новые факты жестокого обращения с другими крепостными. Тем не менее власть вотчинной юстиции в конкретных исторических реалиях оказалась сильнее генерал-губернаторской. Жалобщик решением хозяина был посажен в рабочий дом. Просьбы губернского начальства о его освобождении не оказали на помещика никакого впечатления, который уведомил власти о том, что сдает строптивного крепостного в рекруты<sup>12</sup>.

В 1828 г. генерал-губернатор Паулуччи подал в «Комитет 6 декабря» записку о положении помещичьих крестьян Псковской губернии, в которой дал неприглядную характеристику нравов в среде местных помещиков, которые, по его мнению, «вышед в малый чин в государственной службе потому, что по не посвящению своему не могут надеяться занять когда-либо важных степеней, возвращаются в свои поместья и стараются

<sup>7</sup> Там же. Л. 6.

<sup>8</sup> 2 ПСЗ. Т. 4. № 3015.

<sup>9</sup> ГАПО. Ф. 238. Оп. 1. Д. 35. Л. 3.

<sup>10</sup> Там же. Д. 71. Л. 5.

<sup>11</sup> Сборник документов и материалов по истории Псковского края (IX–XX вв.) / под ред. Е.П. Иванова. Псков, 2000. С. 159.

<sup>12</sup> Там же. С. 162.

над бедными подвластными им поселянами поселить страх, заменяющий им в глуши деревни уважение света»<sup>13</sup>. В 1829 г. он даже несколько раз предлагал отменить в Псковской губернии крепостное право, распространив на нее тем самым порядки Остзейских гу-

берний. Однако этот проект не был поддержан в столице.

После увольнения зимой 1829–1830 гг. и отъезда Паулуччи за границу Псковская губерния была снова отделена от Остзейского края и причислена к разряду внутренних, перейдя в полное ведение своего гражданского губернатора.

<sup>13</sup> Там же. С. 159.

#### Литература

1. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: в 2 т. / под общ. ред. В.В. Черкесова. Т. 1. Научные редакторы тома Д.И. Луковская, Д.И. Раскин. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001. С. 90.
2. Сборник документов и материалов по истории Псковского края (IX–XX вв.) / под ред. Е.П. Иванова. Псков, 2000. С. 159.

## Должностные преступления в Новгородской губернии XVIII–XIX вв.

*Митина Светлана Игоревна,  
заведующая кафедрой теории государства и права  
Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого,  
доктор юридических наук, доцент  
april5298@rambler.ru*

*В статье освещается исторический опыт противодействия должностным преступлениям, применения юридической ответственности за проявления корыстных злоупотреблений по службе в период реформ государственного управления в России XVIII–XIX вв. на примере Новгородской губернии. На основе анализа истории российского законодательства и исследования архивных материалов определены общие тенденции и особенности формирования институтов борьбы с коррупцией в системе губернских органов власти.*

*Ключевые слова:* Новгородская губерния, архивные источники, история законодательства, правовая система, реформы государственного управления, должностные преступления, юридическая ответственность за коррупцию.

### Official Misconduct in the Novgorod Province in the XVIII–XIX Centuries

*Mitina Svetlana I.,  
Head of the Department of Theory of State and Law  
of the Yaroslav-the-Wise Novgorod State University,  
Doctor of Law, Assistant Professor*

*The article highlights the historical experience of countering official crimes, application of legal liability for acts of self-serving abuse at work in the period of governance reform in Russia XVIII–XIX centuries on the example of the Novgorod province. Common trends and features of formation of institutions are determined by based on the analysis of the history of Russian law and the study of archival material to combat corruption in the provincial government.*

*Key words:* the Novgorod Province, archival sources, the history of law, the legal system, public administration reform, official misconduct, the legal responsibility for corruption.

История борьбы с должностными преступлениями в любом государстве ведет свое начало от момента зарождения государственного механизма, поскольку даже мини-

мальный объем полномочий, предоставляемых от имени государства должностному лицу, способен провоцировать стремление злоупотреблять ими, использовать в лич-

ных интересах, вопреки их публичному характеру.

Чем сложнее становится по мере своего развития государственный механизм, чем многообразнее функции составляющих его элементов, тем больше разрастается проблема конфликта частных интересов и публичных. Присущие государству средства и методы реализации административных, судебных функций используются в целях обеспечения незаконных интересов допущенных к власти чиновников. Тот факт, что корни большего числа «преступлений по должности» в Российской империи восходили к крепостной зависимости основной части населения, привыкшего не оспаривать распоряжения начальства и не представлявшего себе другого варианта общения с должностными лицами кроме как с господами, которых следует слушаться и одаривать, очевиден для современных исследователей<sup>1</sup>.

В России проблема должностных преступлений особенно отчетливо проявилась с начала создания имперского государственного аппарата при Петре I. С этого периода бюрократизация административного аппарата и судебной системы шла непрерывными темпами, охватывая все уровни и ветви власти. Одновременно нарастала угроза злоупотребления властными полномочиями, их превышения, использования в корыстных целях. Несмотря на то, что вплоть до Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. специального состава о преступлениях по «службе государственной» в отечественном законодательстве не было, виновные должностные лица привлекались к ответственности за отдельные виды преступлений<sup>2</sup>. Отсутствие системности в противодействии должностным преступлениям влекло их широкое распространение на всех уровнях власти.

Провинциальные административные и судебные органы составляли важнейшее звено государственного аппарата Российской империи. Губернские чиновники были не менее далеки от честного и добросовестного выполнения должностных полномочий, чем

столичные. Ю.И. Петров в связи с этим отмечает, что «неприглядная картина», наблюдавшаяся в управлении губерний, объяснялась тем, что у местных правителей было больше возможности использовать служебное положение в своих интересах: «По мнению правительства, казнокрад и беззаконник меньше способствовал снижению престижа власти, чем тот, кто их обличал»<sup>3</sup>.

Новгородская губерния была учреждена 29 апреля 1727 г.<sup>4</sup> Из содержания архивного фонда Новгородской палаты уголовного суда и Новгородской палаты суда и расправы видно, что наиболее часто разбиравшимися делами о «преступлениях по должности» являлись: злоупотребление властью, подлог, растрата, взятка, беззаконные поборы. Примечательным для практики губернских судов является то, что дела по должностным преступлениям не доводились до конца, о чем свидетельствует отсутствие окончательных определений или приговоров.

Весьма показательным примером является «Дело Новгородского городского головы Дмитрия Щеколдина, обвиняемого в преступлении по должности. 1790 г.». рассмотрение дела в суде началось «по поступившим рапортам и жалобам» представителей городского магистрата и новгородских купцов о том, что городской голова Щеколдин принуждал некоторых граждан к подписанию договоров о взятии на откуп новгородских питейных сборов. В одной из жалоб говорилось о том, что не желавшего подписывать договор горожанина держали под караулом часа два, другого — целую ночь. Определение Палаты уголовного суда предусматривало отрешение городского головы Щеколдина от должности «за учиненный им несоответственно должности поступок». Однако в деле содержится особое предложение «...от генерал-поручика, правящего должность Новгородского и Тверского генерал-губернатора Новгородской Палате уголовного суда» следующего содержания: «...Щеколдин ничего в противность своей должности и никаких неустойств не делал, а старался выполнить насланные от началь-

<sup>1</sup> Григорьева Е.О., Петренко Н.И. История российской коррупции // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12). С. 7, 12–13, 157.

<sup>2</sup> Долгих Д.Г. Регулирование уголовной ответственности за служебные преступления: исторический анализ российского законодательства // История государства и права. 2009. № 1. С. 17.

<sup>3</sup> Петров Ю.И. Причины и характер злоупотреблений власти в России в XIX столетии // История государства и права. 2016. № 7. С. 15.

<sup>4</sup> Административно-территориальное деление Новгородской губернии и области. 1727–1995 гг.: справочник / сост.: О.В. Снытко (отв. сост.), Т.А. Данько, А.В. Кузнецов и др. СПб., 2009. С. 14.

ства повеления...». Далее Палате уголовного суда рекомендуется: «чтобы Палата, ни малейшей виновности его не найдя, определила быть ему Щеколдину от всякого штрафа или взыскания свободным, а с ратмана Сиговикова и старосты Медникова (писавших рапорты) за пустое вчинение взыскать пени по двадцать по пять рублей»<sup>5</sup>. Данную ситуацию можно расценить как корпоративную поддержку. Превышение должностных полномочий оправдывается необходимостью выполнения распоряжений правительства. Окончательное судебное решение в деле отсутствует.

Следует иметь в виду, что до учреждения Министрства юстиции в 1802 г. надзор за деятельностью судов и личного состава осуществлялся центральной властью опосредованно, через местную администрацию. Поэтому столь велико было влияние губернаторов на местные судебные органы.

Обращает на себя внимание «изобретательность» чиновников того времени, находивших весьма своеобразные пути «пополнения своего личного кармана» за счет незаконных доходов и заранее продумывавших способы уклонения от ответственности. В 1790 г. Новгородской палатой уголовного суда рассматривалось дело дворянского заседателя Валдайского нижнего земского суда Егора Измайлова, обвинявшегося во взяточничестве. Из доношения старшин экономической Песочкой вотчины Салданского уезда Ерофея Григорьева и Егора Михайлова следует, что дворянский заседатель Измайлов, приехав в названную экономическую вотчину «в мае месяце в самую крестьянскую рабочую пору», приказал соцким и десятским собрать будто бы «для сыску» беглых рекрутов «крестьян — человек сот до пяти». Никаких беглых найдено и поймано не было. Между тем Измайлов, будучи в деревне Лесках, сказал местному старшине, что если все дадут ему от вотчины «100 рублей денег, то тот собранный народ распущен будет по домам». Об этом было сообщено «всем мирским людям, которые на то и согласились». В ходе следствия «выяснилось, что, кроме показаний Григорьева и Михайлова, никаких посторонних» свидетельств противозаконной деятельности Измайлова не имеется. Сам он в получении взятки не признался.

<sup>5</sup> Государственный архив Новгородской области (далее: ГАНО). Ф. 537. Оп. 2. Д. 892. Л. 1–2 об.; 64–65.

С крестьян свидетельских показаний не брали. В результате Палата уголовного суда вынесла следующее определение: заседателя Измайлова на основании 6-го пункта 14 главы Уложения и 2 пункта 2-й части 1 главы Уложения «от всякого штрафа и взыскания оставить свободным»<sup>6</sup>.

Негативная тенденция судебной практики, выражавшаяся в целенаправленном уклонении губернских судей от вынесения обвинительных приговоров в отношении местных чиновников была очевидна для центральной власти. Инициированные императорскими или правительственными указами ревизии призваны были выявлять подобные факты для исправления ситуации на местах. Так, в царствование Павла I была проведена масштабная ревизия губерний, осуществлявшаяся сенаторами и имевшая целью в том числе проверку «правосудия в общественных местах, случаев «поборов, лихоимству свойственных»<sup>7</sup>. Чтобы кардинально исправить ситуацию, предусматривалось проводить такие проверки каждые три года. По результатам проверок возбуждались уголовные дела. Например, в 1797 г. в Палату уголовного суда поступило «Дело бургомистров Старорусского городского магистрата Усачева и Сыромятникова, ратманов Птицына и Флягина, обвиняемых в преступлении по должности». Возбуждено оно было по результатам ревизии, открывшей неисполнение законов «здешними судебными местами». Так, «Старорусского магистрата упущения» состояли в том, что «не составлено приговора», подсудимый отпущен «на свободу под расписку, но о таковой ни записи в журнале, ни определения не učinено», по делу о земельном плане «не učinено никакой резолюции — каковой не порядок и по другим журналам усматривается»; «не приобщены присланные при указах ... от разных людей векселя» и т.д.<sup>8</sup> К сожалению, судебного решения по делу не сохранилось. Однако нетрудно предположить, что наказание было достаточно «мягким». Как справедливо отмечает П.М. Курдюк, практика применения взыскания к судьям была весьма противоречива: законодательно была предусмотре-

<sup>6</sup> ГАНО. Ф. 537. Оп. 2. Д. 908. Л. 9–22; 143–144.

<sup>7</sup> Волкова Е.А. Борьба с должностными преступлениями и злоупотреблениями в период правления Павла I [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru>

<sup>8</sup> ГАНО. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1301.

на возможность ухода от более сурового наказания<sup>9</sup>.

Одной из проблем реализации юридической ответственности в отношении государственных служащих и судей являлись многочисленные противоречия в соотношении дисциплинарного и уголовного производства. Наиболее распространенными видами наказаний в отношении чиновников были: отрешение от должности, денежные взыскания. Например, дворянский заседатель Устюжского нижнего земского суда Саванчев и подканцелярист Протопопов были привлечены к суду (1790 г.) за служебный подлог. Обвиняемые не представили в уездное казначейство «взысканных с вотчины госпожи генерал-майорши Веригиной 36 рублей 45 копеек подушных и прочих денег...» и были приговорены к взысканию недостающей суммы. В деле присутствует характеристика Саватеева (отставной капитан, участвовал в войне с турками, имел награды)<sup>10</sup>. Впрочем, и менее заслуженных чиновников за правонарушения наказывали сравнительно «мягко». Анализируя историю коррупционных преступлений, Н.И. Крюкова обращает внимание, что во второй половине XVIII в. основным наказанием за взяточничество стало исключение со службы, для низших чиновников — с лишением чина и денежными взысканиями, для высших — с «временным пребыванием в своих поместьях»<sup>11</sup>.

Поскольку важнейшим объектом недвижимого имущества на тот момент являлась земля, то и должностных преступлений, связанных с нарушением прав собственности на земельные участки было большое количество. Например, «Дело по обвинению чиновников учреждений Каргопольского уезда в преступлении по службе» 1800 г.<sup>12</sup> Каргопольские чиновники (секретарь Алексеев, исправники Еремеев и Рудников, землемеры Медведев и Михайлов, форштермейстер Васильев) обогащались путем «примежевания» казенных земель Нижнего

Бора. Так, Алексеев, к владениям которого был незаконно присоединен участок казенного леса, «позволяя из него под предлогом собственной его дачи вырубать лес сторонним людям»<sup>13</sup>. Суд определил: «Взыскать с помещиков Алексеевых за самовольную вырубку казенных лесов в казну». В отношении остальных виновных определений не сохранилось. Однако следует упомянуть, что судебное решение содержало четкое определение их деяния: «злоупотребление силой закона»<sup>14</sup>.

Довольно часто чиновники привлекались к ответственности за халатность. Так, в 1781 г. было представлено на ревизию в Новгородскую палату уголовного суда из Новгородского уездного суда дело, из которого следует, что «...Правящий секретарскую должность (в Новгородской верхней расправе) подпоручик Яков Молчанов утерял следственное дело и челобитную»<sup>15</sup>. Материалы дела «о найденном в питейном доме помещицы Мордвиновой мертвом теле» были взяты поручиком Молчановым «для рассмотрения на квартиру». Суд учел, что в действиях виновного нет «злого умысла». Поэтому было вынесено решение: «...за такое его Молчанова малое преступление вменить ему долговременное под стражей содержание; всходствие вышепрописанного генерального регламента отрешить от места и впредь к делам никуда не определять». Указаны и формы наказаний, которым мог бы быть подвергнут виновный: «...а можно было и на галеры и имения лишить»<sup>16</sup>.

Практика губернских судов красноречиво свидетельствует о том, что намерений законодателя было недостаточно для обеспечения законности в деятельности должностных лиц. Центральная власть старалась установить постоянный контроль, то учреждая специальные должности (фискалов)<sup>17</sup>, то назначая упомянутые выше многочисленные ревизии. Надзор за деятельностью судебных мест осуществляло и губернское начальство, которое, в свою очередь, лишь в исключи-

<sup>9</sup> Курдюк П.М. Правовое регулирование юридической ответственности должностных лиц судебной власти в Российской империи (XVIII–XIX вв.) // Научный журнал КубГУ. 2014. № 95(01) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru>

<sup>10</sup> ГАНО. Ф. 537. Оп. 2. Д. 932.

<sup>11</sup> Крюкова Н.И. Коррупция: ее сущность и исторические корни в России // История государства и права. 2014. № 5. С. 54.

<sup>12</sup> ГАНО. Ф. 529. Оп. 1. Д. 108.

<sup>13</sup> ГАНО. Ф. 529. Оп. 1. Д. 108. Л. 2а.

<sup>14</sup> ГАНО. Ф. 529. Оп. 1. Д. 108. Л. 78 об., 82.

<sup>15</sup> ГАНО. Ф. 537. Оп. 2. Д. 287. Л. 1.

<sup>16</sup> ГАНО. Ф. 537. Оп. 2. Д. 287. Л. 1, 32–32 об, 42 об.

<sup>17</sup> Очаковский В.А. К вопросу об использовании антикоррупционного правового регулирования на государственной службе в дореволюционной России / [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// cyberleninka.ru/](http://cyberleninka.ru/) С. 103.

тельных случаях привлекалось к ответственности за должностные преступления<sup>18</sup>. Как ясно из приведенного выше дела «Новгородского городского головы», губернаторский контроль был нацелен исключительно на то, чтобы обеспечить беспрекословное выполнение приказов и распоряжений столичного начальства. Реальное состояние законности, правопорядка и тем более защиты законных

прав низших сословий губернаторов мало волновало.

Следует признать, что многие негативные тенденции в функционировании государственного механизма сохраняются до сих пор, несмотря на неоднократную смену политических режимов в XX и XXI вв. и многочисленные судебные и административные реформы. Исправить ситуацию без учета исторического опыта невозможно. Задача истории права как науки как раз и состоит в том, чтобы аккумулировать накопленные за века знания и практический опыт, способный указать пути преодоления и решения проблем государственного управления.

<sup>18</sup> Ефимова В.В. Уникальный случай привлечения к ответственности высшего должностного лица в 1-й половине XIX в. // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 1 (38). С. 11–18.

### Литература

1. Административно-территориальное деление Новгородской губернии и области. 1727–1995 гг. : справочник / сост.: О.В. Снытко (отв. сост.), Т.А. Данько, А.В. Кузнецов и др. СПб., 2009.
2. Волкова Е.А. Борьба с должностными преступлениями и злоупотреблениями в период правления Павла I [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// cyberleninka.ru](http://cyberleninka.ru)
3. Государственный архив Новгородской области (далее: ГАО). Ф. 529, 537.
4. Григорьева Е.О., Петренко Н.И. История российской коррупции // Марийский юридический вестник. 2015. № 1 (12). С. 157–162.
5. Долгих Д.Г. Регулирование уголовной ответственности за служебные преступления: исторический анализ российского законодательства // История государства и права. 2009. № 1. С. 17–19.
6. Ефимова В.В. Уникальный случай привлечения к ответственности высшего должностного лица в 1-й половине XIX в. // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 1 (38). С. 11–18.
7. Крюкова Н.И. Коррупция: ее сущность и исторические корни в России // История государства и права. 2014. № 5. С. 52–57.
8. Курдюк П.М. Правовое регулирование юридической ответственности должностных лиц судебной власти в Российской империи (XVIII–XIX вв.) // Научный журнал КубГУ. 2014. № 95(01) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru>
9. Очаковский В.А. К вопросу об использовании антикоррупционного правового регулирования на государственной службе в дореволюционной России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// cyberleninka.ru/](http://cyberleninka.ru/) (дата обращения 27.12.2016). С. 103.
10. Петров Ю.И. Причины и характер злоупотреблений власти в России в XIX столетии // История государства и права. 2016. № 7. С. 13–16.

## Особенности развития органов общей полиции в Сибири в конце XIX — начале XX в.

*Коновалов Игорь Анатольевич,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
Омского государственного университета,  
кандидат исторических наук  
konov77@mail.ru*

*В статье рассмотрен процесс организационно-правового развития общей полиции в Сибири в конце XIX — начале XX в., освещена роль полиции в управлении регионом. Приведены юридические аспекты деятельности полиции.*

*Ключевые слова:* история государства и права, полиция, Сибирь, администрация, полицейский, губернатор, губерния, управление.

### **Peculiarities of Development of General Police Authorities in Siberia at the End of the XIX — the Beginning of the XX Century**

*Konovalev Igor A.,  
Assistant Professor of the Department of Theory and History of State and Law  
of the Omsk State University,  
Candidate of Historical Sciences*

*The article is devoted to the development of police in Siberia in the prerevolutionary period. The author emphasizes the role of the police in managing the region. Also he covers issues of the organization of management, functions and main lines of action of police. The article highlights the key stages of the development of the police in Siberia during the period from the end of XIX — at the beginning XX century.*

*Key words:* history state and law, police, Siberia, administration, policeman, governor, province, management.

25 декабря 1862 г. в Российской империи началась полицейская реформа на местном уровне в форме «Временных правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний по Общему Учреждению управляемых», изменившая структуру полицейских органов на местах в центральных губерниях империи<sup>1</sup>. Через пять лет, в 1867 г., некоторые положения «Временных правил» получили воплощение в Сибири. Мнением Государственного совета от 12 июня 1867 г., принятым по представлению МВД «О преобразовании полиции в Сибири»<sup>2</sup>, упразднялись должности окружных начальников, а также земские суды и городские полицейские управления, вместо них создавались окружные полицейские управления во главе с окружными исправниками. В 1887 г. в составе сибирских окружных полиций, запоздав на девять лет по сравнению с центральными губерниями империи, был введен институт полицейских урядников<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ПСЗ РИ. Т. 37. Ч. 2. Собр. 2. СПб., 1865. № 39087.

<sup>2</sup> ПСЗ РИ. Т. 42. Собр. 2. СПб., 1871. № 44681.

<sup>3</sup> Памятная книжка Тобольской губернии на 1909 г. Тобольск, 1909. С. 86.

Во второй половине XIX в. полицейская функция, тождественная в дореформенный период общеадминистративной функции, начала приобретать самостоятельную материальную и процессуальную форму реализации охранительной функции коронной власти, обособляясь в виде специализированных полицейских подразделений. Сибирские органы внутренних дел в городах, после распространения на регион Городового положения 1870 г.<sup>4</sup>, стали заниматься своей основной функцией — обеспечением общественного порядка и спокойствия. Однако на уровне уездов из-за отсутствия земств, которые так и не были созданы в Сибири в дореволюционный период, сотрудники МВД по-прежнему не были освобождены от выполнения разного рода хозяйственных полномочий. Кроме того, Мнение Государственного совета 1867 г. устанавливало, что «впредь до окончательного устройства сибирской полиции с отделением от нее производства предварительного следствия, полицейские управления должны руковод-

<sup>4</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. 45. СПб., 1874. № 48498.

ствоваться в своих действиях теми же постановлениями, которыми руководствовались прежде городские и окружные (земские суды) полицейские органы»<sup>5</sup>. Общая полиция Сибири до конца XIX в. продолжала выполнять судебно-следственные полномочия.

Полицейская реформа в Сибири 1867 г. имела ограниченный характер, так как свелась к вопросам реорганизации структуры полицейских учреждений, их штатов и корректировке денежных окладов. В то же время за рамками преобразований осталась большая часть вопросов, связанных с изменением компетенции, корректировки властных полномочий и передачи административно-хозяйственных функций органам местного самоуправления, а судебно-следственных полномочий — мировым судам и судебным следователям.

Небольшой численный состав, низкие зарплаты сотрудников, отсутствие предварительного отбора и низкий уровень профессиональной подготовки, крайняя загруженность и доведенная до мелочей регламентация полицейской службы, с одной стороны; особый порядок ответственности полицейских за неправомерные действия — с другой, сдерживали реформирование и развитие полиции, приводили к тому, что полицейские органы не пользовались авторитетом и поддержкой у значительной части населения Сибири.

В Тобольской губернии за период с 1889 по 1892 г. было возбуждено уголовное преследование против семи сотрудников полиции, выполнявших полномочия судебных следователей и занимавшихся производством предварительных следствий. При осуществлении ревизии в той же Тобольской губернии П.М. Бутковский обнаружил около тысячи лежащих без движения дел, некоторые из которых были в производстве свыше 15 лет<sup>6</sup>.

Некоторые факты многолетних полицейских поборов с местных предпринимателей были вскрыты после распространения на Сибирь «Судебных уставов» 1864 г<sup>7</sup>. Так, в октябре 1897 г. мировой судья второго участка г. Красноярска рассматривал дело о клевете на местную полицию частным поверенным

Новодворским. Адвокат ранее утверждал, что красноярская полиция давно и систематически занималась поборами с красноярских винных складов и кабаков. В ходе судебного заседания факты, изложенные Новодворским, были подтверждены свидетельскими показаниями. Полицейские в течение длительного времени незаконно взимали «налоги» с винных складов и кабаков якобы на содержание полицейской канцелярии. Решением мирового судьи Новодворский был признан невиновным в клевете<sup>8</sup>.

В 1897 г. на сибирскую окраину распространились основные положения судебной реформы 1864 г. В области административного и уголовного процесса судебные функции полицейских органов перешли к мировым судам, а производство предварительного следствия — к мировым судьям и судебным следователям. На полицию возлагалась лишь функция осуществления дознания, когда прокурора, мирового судьи или судебного следователя не было на месте. Одновременно органы полиции были поставлены под более жесткий надзор прокурорских органов<sup>9</sup>. В 1898 г. отдельные земские заседатели окружных полицейских управлений были переименованы в Сибири в станových приставов, а сами окружные полицейские управления стали уездными полицейскими управлениями<sup>10</sup>.

В начале XX в. верховная власть в очередной раз сделала попытку повысить эффективность работы органов МВД и стабилизировать непростую криминогенную обстановку. Заметно, почти вдвое, возросли расходы на МВД. Если в 1904 г. они составляли в империи 27,3 млн руб., то в 1907 г. — 50,7 млн руб<sup>11</sup>. В 1908 г. расходы Министерства внутренних дел по империи увеличились еще почти в два раза и исчислялись уже в 102,5 млн руб., однако из этих средств огромному сибирскому региону предназначалось только 3960 тыс. руб<sup>12</sup>. Из выделенных для сибирских органов МВД средств львиная доля — 41,4% (1639 995 руб.) — шла на содержание городских и уездных орга-

<sup>8</sup> Судебная хроника // Сибирская жизнь. 1897. № 237.

<sup>9</sup> ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 16. СПб., 1899. № 12932.

<sup>10</sup> ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 12. СПб., 1895. № 8708.

<sup>11</sup> Воинова Л.Е. Анализ бюджетного обеспечения МВД Российской империи в XIX — XX вв. // История государства и права. 2011. № 11. С. 44.

<sup>12</sup> Сибирь и Министерство внутренних дел // Сибирские вопросы. 1908. № 33–34. С. 51.

<sup>5</sup> ПСЗ РИ. Т. 42. Собр. 2. СПб., 1871. № 44681.

<sup>6</sup> Власть в Сибири: XVI — начало XX в. Новосибирск, 2005. С. 221.

<sup>7</sup> Заметки о судопроизводстве и судоустройстве // Дорожник по Сибири и Азиатской России. 1899. Кн. 2. С. 101.

нов полиции, из них на содержание личного состава шло 748 257 руб., чуть меньше половины — 708 276 руб. — шло на административно-хозяйственные нужды. Самые большие расходы падали на содержание полицейских органов губернских городов: Томска — 53 019 руб., Омска — 22 613 руб. Значительные расходы — 183 463 руб. — падали на содержание самой многочисленной штатной единицы — полицейских урядников. Более 20% расходов на содержание городских и уездных органов полиции покрывалось за счет средств местных органов общественного управления. Второй важной статьёй расходов МВД в Сибири было содержание общеадминистративных учреждений — 830 819 руб., что составляло 21% всех сибирских расходов МВД. Из них 249 тыс. руб. шло на содержание генерал-губернаторов и их канцелярий. При этом иркутский генерал-губернатор получал 22 тыс. руб. в год, степной — 18 тыс. (немногом меньше, чем все городское полицейское управление главного административного центра Степного генерал-губернаторства — Омска). Средняя зарплата рядовых полицейских в регионе продолжала оставаться низкой<sup>13</sup>.

В конце XIX в. — начале XX в., после строительства транссибирской магистрали, увеличения количества переселенцев, быстрого развития капитализма и массовой пауперизации населения в сибирском регионе резко ухудшилась криминогенная обстановка. Так, в Амурской области в 1909 г. было совершено 119 преступлений, осуждено 143 преступника, в 1914 г. при 651 совершенном преступлении было осуждено 813 человек. Если в 1909 г. на 10000 жителей приходилось 5 преступлений, то в 1914 г. — 19,9. Коэффициент преступности в области с 1909 г. по 1914 г. включительно увеличился почти в четыре раза, превысив среднюю за год почти в 2 раза. Рост общеуголовной преступности в Сибири был выше, чем в среднем по стране. В то же время с 1909 по 1914 г., например, в Полтавской губернии на 10000 жителей приходилось в среднем 3,3 преступления. Число осужденных на 10000 человек в 1914 г. в Амурской области превышало число осужденных на Полтавщине более чем в 20 раз<sup>14</sup>.

Верховной властью была осознана крайняя необходимость создания специализированных подразделений МВД, занимающихся оперативно-разыскной деятельностью по уголовным преступлениям. 6 июля 1908 г. был принят закон «Об организации сыскной части», а затем в 1910 г. — «Инструкция чинам сыскных отделений»<sup>15</sup>. На основании закона при полицейских управлениях учреждались сыскные отделения, а в малолюдных уездных сибирских городках открывались розыскные пункты. Закон «Об организации сыскной части» стал главным нововведением в сфере полиции, которое сразу же было распространено на весь Сибирский край.

Согласно закону сыскные отделения дифференцировались на четыре разряда, они отличались друг от друга по количеству сотрудников и их денежному содержанию. В Иркутске, Томске и Омске были открыты сыскные отделения 3-го разряда, в штате каждого из них было по восемь сотрудников: пять городских, два надзирателя и начальник. В Чите, Барнауле, Красноярске, Тобольске и Новониколаевске были созданы отделения 4-го разряда, в которые входили шесть сыщиков: начальник, два надзирателя и трое городских<sup>16</sup>. Сыскные отделения и розыскные пункты были небольшими по количеству сотрудников, однако их сеть охватила почти все города региона, в отличие от подразделений жандармов, которые располагались только в центрах губерний.

В связи с ростом крестьянских выступлений в центральных губерниях империи в 1903 г. была проведена реорганизация сельской полиции. Вместо избранных от крестьян сотских и десятских, которые несли вспомогательную полицейскую службу на общественных началах, под руководством становых приставов и урядников, были образованы штатные полицейские должности сельских стражников. Это объяснялось ненадежностью десятских и сотских, а также их нежеланием заниматься на общественных началах полицейской деятельностью. Однако в Сибири, где почти не было крестьянских выступлений, институт сельской стражи накануне Первой мировой войны по-

<sup>13</sup> Сибирь и Министерство внутренних дел // Сибирские вопросы. 1908. № 33–34. С. 51–53.

<sup>14</sup> Памятная книжка. Адрес-календарь Амурской области. 1916 год. Издание Амурского областного статистического комитета. Благовещенск, 1916. С. 148–149.

<sup>15</sup> ПСЗ РИ. Собр. 3. Т. 28. СПб., 1911. № 30672.

<sup>16</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства. 15 июля 1908 г. № 101. Ст. 730; СЗ РИ. Т. 2. Учреждение Сибирское. СПб., 1912. Ст. 65, 453; СЗ РИ. Т. 2. Раздел 2. СПб., 1912. Приложение к ст. 663.

явился только в Омском уезде Акмолинской области<sup>17</sup>.

Призванные охранять правопорядок, полицейские органы в конце XIX в. — начале XX в. достаточно часто использовались сибирскими властями в качестве инструмента при подавлении инициатив, исходящих от общества. Полицейские, кроме своих должностных обязанностей, должны были исполнять все, даже выходящие за законные рамки, приказы своего начальства, и при этом не вызывать критики и агрессии у местного населения. Порой даже оперативно-разыскная деятельность полиции, направленная на раскрытие преступлений, работа по пресечению и профилактике правонарушений и даже несение патрульно-постовой службы сопровождались неоправданными фактами насилия над местными жителями. Жертвами произвола и грубости со стороны сотрудников МВД становились не только лица, причастные к совершению правонарушений, но даже и вполне добропорядочные подданные.

В феврале 1905 г. Томский окружной суд под председательством А.В. Витте слушал дело по обвинению томского городского Величковича в оскорблении действием мещанина Зонова. Городовой, как подтвердили свидетели, ударил его кулаком в лицо. Обвиняемый полицейский был приговорен окружным судом к месяцу ареста<sup>18</sup>.

Именно с деформациями, происходящими в самой системе правоохранительных органов, косностью структуры полиции, недостаточным вниманием к ее проблемам со стороны общества, неразработанностью законодательной базы для ее успешного функционирования были связаны многие сложные проблемы сибирского общества начала XX в. Отсутствие в крае земского самоуправления, недостаточный контроль за правоохранительными органами со стороны населения, слабое развитие демократических свобод создавали основу для развития коррупции, порождали должностные злоупотребления и приводили даже к сращиванию криминала с правоохранительной системой. Так, сибирские газеты писали о «втором губернаторе» Енисейской губернии — лидере организованной преступности Красноярска Блице. В 1909 г. он был арестован за

кражу 280 тыс. руб. из почтового вагона. Даже местный губернатор не мог с ним ничего сделать. Высланный из Красноярска в Канск, Блиц был сразу же возвращен обратно по распоряжению иркутского генерал-губернатора, отменившего губернаторское постановление<sup>19</sup>.

В Новониколаевске (ныне Новосибирск) в 1914 г. состоялась сессия Омской судебной палаты — по результатам проведенного в 1909–1914 гг. расследования. На скамье подсудимых оказались новониколаевский полицмейстер Б.П. Висман и 7 его подчиненных. В ходе судебного процесса выяснилось, что вместо 7 официально разрешенных в городе домов терпимости работало более ста. Содержатели незаконно работающих публичных домов выплачивали начальнику полиции и его подручным большие «откаты», причем «жриц любви», они отпускали только в тот трактир, где совладельцем был местный полицмейстер. В итоге у начальника новониколаевской полиции, на момент его привлечения к уголовной ответственности, скопилось солидная сумма — более 120 тыс. руб. Новониколаевский полицмейстер, 2 участковых пристава и околоточный надзиратель были приговорены Омской судебной палатой к восьми месяцам заключения, с отбыванием наказания в арестантских ротах<sup>20</sup>.

Подобные случаи не были единичны, и несмотря на то, что значительная часть полицейских добросовестно выполняла свои служебные обязанности, правонарушения, совершенные сотрудниками полиции, накладывали крайне негативный отпечаток на отношение к органам МВД у большинства населения края. В начале XX в. словосочетания «сыщик» и «полицай» приобрели ругательное, негативное значение в лексиконе и сознании у большого количества сибиряков. Даже руководители Министерства внутренних дел признавали, что к полицейским заслуженно предъявляются обвинения в употреблении физического насилия к подданным при исполнении ими служебных обязанностей. Так, в 1911 г. в Иркутске при описи имущества мещанина Судакова и выдворении его из квартиры пристав Козловский выстрелом из револьвера убил хозяина квартиры<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Сибирь и Министерство внутренних дел // Сибирские вопросы. 1908. № 33–34. С. 53.

<sup>18</sup> Дмитриенко Н.М. Сибирский город Томск в XIX — первой трети XX века: управление, экономика, население. 2000. С. 38.

<sup>19</sup> Обозрение сибирской жизни // Сибирские вопросы. 1909. № 4. С. 25.

<sup>20</sup> ГАТО. Ф. 3. Оп. 12. Д. 178. Л. 180–182.

<sup>21</sup> Судебная палата // Голос Сибири. 1912. № 312. С. 2.

Реформирование органов общей полиции в Сибири даже после революционных событий 1905–1907 гг., так же как и в остальной империи, не имело кардинального характера и продвигалось крайне медленно. Звучали предложения о том, чтобы в «Учреждении о полиции» были точно определены пределы власти и способы действий сотрудников органов внутренних дел, а также предельно упрощен порядок обжалования действий полицейских, необходимый для ограждения подданных от произвола.

Низкому качеству полицейской службы, росту преступности в Сибири в конце XIX в. — начале XX в. способствовал целый ряд политических и социально-экономических факторов, классово-имущественная поляризация, отсутствие социальных лифтов, переселенческое движение, резкое увеличение городского населения, а также неэффективная организация полицейских органов на местах, их полное отсутствие во многих населенных центрах. Верховная власть практически не осуществляла действий, направленных на ликвидацию наиболее укоренившихся причин и условий, способствующих развитию в сибирском обществе преступных проявлений, не развивала в функциональной структуре

органов внутренних дел службы, деятельность которой была бы направлена на профилактику правонарушений, в том числе и за счет их своевременного раскрытия. Коронная администрация старалась не допустить создания общественных объединений правоохранительной направленности, при этом не проводила мероприятий по усилению общей полиции и, напротив, всемерно укрепляла подразделения политической полиции, создавала органы для пресечения массовых беспорядков и подавления антиправительственных выступлений подданных. Так, томский губернатор Нолькен старался подавить любые общественные инициативы, запрету губернатора подлежали даже культурно-просветительские общества<sup>22</sup>. Верховная власть втягивала общую полицию в обостряющуюся политическую борьбу, которая заслоняла правоохранительную деятельность. Охраняя в первую очередь существующий политический режим и только во вторую очередь права и свободы подданных, полицейские органы противопоставлялись сибирякам и утрачивали доверие и связь с населением края.

<sup>22</sup> Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / под ред. В.В. Коновалова. Тюмень, 2000. С. 423.

### Литература

1. Власть в Сибири: XVI — начало XX в. Новосибирск, 2005.
2. Воинова Л.Е. Анализ бюджетного обеспечения МВД Российской империи в XIX–XX вв. // История государства и права. 2011. № 11. С. 44.
3. Дмитриенко Н.М. Сибирский город Томск в XIX — первой трети XX века: управление, экономика, население. Томск, 2000.
4. Заметки о судопроизводстве и судоустройстве // Дорожник по Сибири и Азиатской России. Томск, 1899. Кн. 2.
5. Обзорение сибирской жизни // Сибирские вопросы. 1909. № 4.
6. Памятная книжка. Адрес-календарь Амурской области. 1916 год. Издание Амурского областного статистического комитета. Благовещенск, 1916.
7. Памятная книжка Тобольской губернии на 1909 г. Тобольск, 1909.
8. Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / под ред. В.В. Коновалова. Тюмень, 2000.
9. Сибирь и Министерство внутренних дел // Сибирские вопросы. 1908. № 33–34.
10. Судебная палата // Голос Сибири. 1912. № 312.
11. Судебная хроника // Сибирская жизнь. 1897. № 237.

# Нарушения и злоупотребления в деятельности региональной и местной власти в СССР в сфере регулирования вопросов деятельности религиозных организаций в 1930–1940-е гг. XX в.

*Дроботушенко Евгений Викторович,  
декан исторического факультета  
Забайкальского государственного университета,  
кандидат исторических наук  
DRZZ@yandex.ru*

*В статье на основе архивных материалов характеризуются типичные нарушения и злоупотребления в деятельности региональной и местной власти при решении вопросов, связанных с деятельностью религиозных организаций в 1930–1940-е гг. Автор анализирует имеющиеся протоколы заседаний контролирующих органов, переписку представителей органов власти. Описываются принимаемые решения по существовавшим злоупотреблениям и нарушениям.*

**Ключевые слова:** закон, нарушения, злоупотребления, меры, Комиссия по вопросам религиозных культов.

## Violations and Abusive Practices in the Activity of the Regional and Local Authorities in the USSR Related to the Regulation of the Religious Organization Activity Issues in 1930–1940 of the XX Century

*Drobotushenko Evgeny V.,  
Head of the History Department  
of the Transbaikalian State University,  
Candidate of Historical Sciences*

*The article, based on archival materials, are characterized by the typical violations and abuses in the activities of regional and local authorities in addressing issues related to the activity of religious organizations in the 1930s and 1940s the Author analyzes the existing minutes of meetings of regulatory authorities, correspondence between representatives of the authorities. Describes the decisions made on existing abuses and violations.*

**Key words:** law, violations, abuse, action, The Commission on religious cults.

Различные аспекты истории существования и деятельности религиозных сообществ в советское время в последние годы нашли свое достаточно ясное освещение. Это вопросы закрытия построек культового назначения, изъятия церковных ценностей, регистрации и снятия с регистрации религиозных организаций, гонений на священнослужителей, правовое регулирование названных аспектов и др.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Кискин Е.В., Гаранова Е.П. Правовой режим церковного имущества: межсистемные коллизии канонического и светского права (1917–1929 гг.) // История государства и права. 2007. № 20. С. 19–22; Ключева В.П. Свобода совести в СССР: от декларации до попыток реализации // История государства и права. 2013.

Одна из значительных составляющих — это деятельность органов власти по религиозным вопросам. По рассматриваемому времени она нашла свое отражение в научной литературе. Так, формирование, существование и особенности работы Комиссии по вопросам религиозных культов при ВЦИК — ЦИК СССР стали предметом серьезного научного анализа А.С. Кочетовой. Она является, пожалуй, главным специалистом в данном вопросе<sup>2</sup>.

№ 13. С. 17–19; Мефодий, игумен. Источники канонического права Русской Православной Церкви в советский период // История государства и права. 2015. № 4. С. 56–60.

<sup>2</sup> Кочетова А.С. Комиссия по вопросам религиозных культов при Президиуме ВЦИК.

Деятельность Совета по делам Русской Православной Церкви серьезно анализировалась в работах Чумаченко и некоторых иных авторов<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на определенное количество имеющихся научных публикаций, некоторые аспекты проанализированы не в полной мере либо не делался акцент на их выделении. Таким аспектом, на наш взгляд, является выделение и характеристика типичных нарушений и злоупотреблений региональных и местных властей при решении вопросов о существовании и деятельности религиозных организаций. Отметим также, что неравномерно изучение деятельности органов власти в рассматриваемом разрезе и по времени.

Из сказанного очевидной является актуальность поднимаемой в статье проблематики. Хронологические же рамки определяются изменениями в системе управления и контроля над деятельностью религиозных организаций со стороны советской власти. 1930-е годы — это время существования и деятельности Комиссии по вопросам религиозных культов, начало 1940-х годов — отсутствие центрального координирующего органа, с 1943 года — существование Совета по делам Русской Православной Церкви при Совете Министров СССР и с 1944 года — Совета по делам религиозных культов.

1929–1934 гг. : дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М. : Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2012. 208 с. ; Ее же. Роль Комиссии по вопросам религиозных культов при Президиуме (ВЦИК) ЦИК СССР в разработке религиозного законодательства 1930-х гг. // Молодой ученый. 2011. № 9. С. 155–160 ; Ее же. Формирование и деятельность комиссии по вопросам религиозных культов при ВЦИК-ЦИК СССР // Вестник архивиста. 2012. Февраль. URL: <http://www.vestarchive.ru/issledovaniia/1710-formirovanie-i-deiatelност-komissii-po-voprosam-religioznyh-kultov-pri-prezidiyme-vcik-cik-sssr.pdf>

<sup>3</sup> Чумаченко Т.А. Совет по делам Русской православной церкви при СНК (СМ) СССР в 1943–1947 гг.: особенности формирования и деятельности аппарата // Власть и церковь в СССР и странах Восточной Европы. 1939–1958 (Дискуссионные аспекты). М. : Институт славяноведения РАН, 2003. С. 69–98 ; Ее же. Совет по делам Русской Православной Церкви при СНК (СМ) СССР. 1943–1965 гг. : дисс. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М. : Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2011. 535 с. ; и др.

На наш взгляд, интересным является рассмотрение тенденций к нарушению законодательства о культах и злоупотреблениям на уровне региональных и местных властей в ситуации изменения системы управления и контроля со стороны государства.

В постсоветской науке традиционной стала точка зрения об оголтелом закрытии молитвенных домов, церквей, соборов, монастырей в 20–30-е годы XX в. Насколько данный подход соответствует действительности? Ответ на этот вопрос и является основной целью данной статьи.

С конца 20-х годов — в 30-е годы XX в. деятельность религиозных организаций на территории СССР контролировалась на уровне центральных властей Центральным Исполнительным комитетом. В 1929 г. при Президиуме ЦИК СССР была создана Комиссия по вопросам религиозных культов. Она занималась, в частности, вопросами закрытия монастырей, церквей, молитвенных домов, дацанов, синагог, костелов, конфискацией имущества религиозных организаций, передачей его советским структурам. Помимо этого в функционал комиссии входили вопросы деятельности священнослужителей, монашествующих и послушников. Отдельное направление — это регистрация и снятие с учета религиозных организаций. Деятельность комиссии осуществлялась с 1929 по 1938 г. На уровне регионов и районов названными вопросами занимались региональные и местные власти. Комиссия контролировала происходившее, принимала окончательные решения, которые, отметим справедливости ради, на местах реализовывались не всегда.

Наличие нарушений закона и злоупотреблений на местах можно проследить по протоколам заседания Комиссии по религиозным культам. В протоколе № 7 заседания Комиссии по вопросам культов при Президиуме ВЦИК от 6 февраля 1930 г. признается наличие самочинных действий по закрытию молитвенных зданий, под которые, судя по всему, подпадают абсолютно все функционирующие строения культового назначения (молитвенные дома, церкви, соборы, монастыри, дуганы, дацаны, костелы, синагоги и т.д.). Данные действия требуется пресекать<sup>4</sup>. Следует отметить, что названное нарушение присутствовало и в дальнейшем.

Помимо констатации факта нарушений при закрытии того или иного объекта куль-

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 1. Л. 4.

тового назначения, были и меры практической направленности. Решением Комиссии по вопросам религиозных культов ходатайства о закрытии строений культового назначения отклонялись, отменялись постановления региональных властей о закрытии того или иного культового строения<sup>5</sup>.

Отказывали местные власти без наличия каких бы то ни было оснований в ходатайствах общин верующих, к примеру, о присылке священнослужителей. При этом были случаи, когда решения, несмотря на противодействие местных властей, принимались на уровне Комиссии по вопросам религиозных культов в Москве, однако в действие на территории района не вводилось<sup>6</sup>.

Иным видом нарушений являлась высылка из сел и городов служителей культа. Наряду с этим в протоколах комиссии отмечалось, что незаконным является и изъятие у тех же служителей культа имущества, если оно не имеет культового назначения<sup>7</sup>.

Перечень нарушений может быть продолжен. Так, незаконной являлась посылка служителей культа на лесозаготовки, которая мотивировалась органами местной власти только одним фактом, тем, что служители культа являлись мужчинами.

В то же время, для того чтобы служители культа не остались в стороне от выполнения трудовой повинности, была высказана идея о создании опытных трудовых колоний для них. Так достигалось бы две цели — соблюдение закона и решение проблемы местных органов власти.

В 1936 г. появляется докладная записка о состоянии религиозных организаций в СССР, составленная на материалах комиссии ЦИК СССР. В ней суммируются все данные по существованию и деятельности религиозных организаций в стране. Отмечается, что ошибки и перегибы на местах предопределены отсутствием выдержки у местных властей<sup>8</sup>.

К началу второй половины 30-х годов XX в. жалобы от религиозных сообществ на закрытие культовых зданий стали повсеместными.

Не сильно изменилась ситуация в 40-е годы XX в. Нарушения и злоупотребления местных и региональных властей мож-

но проследить по протоколам и переписке Комиссии по делам Русской Православной Церкви при Совете Министров СССР (1943 г.) и Совета по делам религиозных культов (1944 г.).

Основными нарушениями и злоупотреблениями в деятельности местных органов власти являлись нарушения при закрытии строений культового назначения<sup>9</sup>. В то же время архивные источники дают нам перечень и иных видов нарушений закона. Это злоупотребления при изъятии имущества религиозных организаций, хулиганство при осуществлении деятельности в отношении религиозных групп, административное давление<sup>10</sup>. Относительно 30-х годов XX в. подобной информации не нашлось.

В 1945 г. появилось письмо Председателя Совета по делам Русской Православной Церкви Г.Г. Карпова на имя Прокурора Союза ССР К.П. Горшенина, в котором отмечалось наличие нарушения закона на уровне местных органов власти при осуществлении их деятельности относительно религиозных сообществ. Говорилось в письме и о том, что прокуратура названные нарушения не расследует. Итогом стала просьба дать указания на места по изменению ситуации. В ответ на письмо заместитель прокурора Союза ССР, государственный советник юстиции 1 класса Г. Софронов указал, что на местах проводится череда проверок<sup>11</sup>. Ранее подобных писем и просьб не поступало. Очевидно, что изменение картины связано с потеплением отношений между советской властью и Русской Православной Церковью.

В то же время отметим, что видимое признание наличия нарушений и злоупотреблений со стороны региональных и местных властей не говорит о том, что центральные власти стояли на стороне религии. В одном из протоколов заседания Комиссии по вопросам культов при Президиуме ВЦИК указывается, что нужно упростить процедуру закрытия молитвенных зданий<sup>12</sup>. Таким образом будет соблюдаться законность и не пострадает сам процесс борьбы с религией.

Можно констатировать, что в рассматриваемое время типичными для региональных и местных властей являлись нарушения, связанные с закрытием построек культового назначения. Основная причина появления

<sup>5</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 1. Л. 13, 28; Д. 441. Л. 1.

<sup>6</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 441. Л. 6.

<sup>7</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 1. Л. 6.

<sup>8</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 32. Л. 2.

<sup>9</sup> ГАРФ. Ф. Р-6991. Оп. 1. Д. 31. Л. 23–24.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. Р-6991. Оп. 1. Д. 31.

<sup>11</sup> ГАРФ. Ф. Р-6991. Оп. 1. Д. 32.

<sup>12</sup> ГАРФ. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 1. Л. 4.

данных нарушений — это стремление представителей власти на местах форсировать антирелигиозную деятельность. При этом следует отметить, что региональные власти действовали главным образом с подачи местных властей, т.е. основным звеном здесь яв-

ляются местные власти. Несмотря на изменение системы контроля со стороны власти за деятельностью религиозных сообществ, примерно одинаковые тенденции в нарушениях и злоупотреблениях на местах присутствовали как в 30-е, так и в 40-е годы XX в.

### Литература

1. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 1.
2. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 32. Л. 2.
3. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-5263. Оп. 1. Д. 441.
4. Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-6991. Оп. 1. Д. 31.
5. Кискин Е.В., Гаранова Е.П. Правовой режим церковного имущества: межсистемные коллизии канонического и светского права (1917–1929 гг.) // История государства и права. 2007. № 20. С. 19–22.
6. Ключева В.П. Свобода совести в СССР: от декларации до попыток реализации // История государства и права. № 13. 2013. С. 17–19.
7. Кочетова А.С. Комиссия по вопросам религиозных культов При Президиуме ВЦИК. 1929–1934 гг.: дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М.: Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2012. 208 с.
8. Кочетова А.С. Роль Комиссии по вопросам религиозных культов при Президиуме (ВЦИК) ЦИК СССР в разработке религиозного законодательства 1930-х гг. // Молодой ученый. 2011. № 9. С. 155–160.
9. Кочетова А.С. Формирование и деятельность комиссии по вопросам религиозных культов при ВЦИК-ЦИК СССР // Вестник архивиста. 2012. Февраль. URL: <http://www.vestarchive.ru/issledovaniia/1710-formirovanie-i-deiatelnost-komissii-po-voprosam-religioznyh-kyltov-pri-prezidiyme-vcik-cik-sssr.pdf>
10. Мефодий, игумен. Источники канонического права Русской Православной Церкви в советский период // История государства и права. 2015. № 4. С. 56–60.
11. Чумаченко Т.А. Совет по делам Русской православной церкви при СНК (СМ) СССР в 1943–1947 гг.: особенности формирования и деятельности аппарата // Власть и церковь в СССР и странах Восточной Европы. 1939–1958 (Дискуссионные аспекты). М.: Институт славяноведения РАН, 2003. С. 69–98.

## Деятельность патрульно-постовой службы милиции в Тюменской области в 70-е годы XX в.

*Суверов Евгений Васильевич,  
профессор кафедры теории и истории права и государства  
Барнаульского юридического института  
Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
доктор исторических наук, профессор  
nauka\_bui@mail.ru*

*Активное экономическое развитие Тюменской области в указанный период сопровождалось ростом населения, в т.ч. и за счет криминальных элементов. Борьба с нарушителями общественного порядка и уличными преступниками велась силами патрульно-постовой службы (ППС). Руководство областного УВД уделяло немало внимания вопросам организации ППС. Для улучшения работы патрульно-постовой службы применялся опыт других регионов страны. К охране правопорядка привлекались представители трудовых коллективов, объединенные в различные общественные организации.*

*Ключевые слова:* милиция, преступность, патрульно-постовая служба, охрана общественного порядка.

### Activity of the Police Patrol and Checkpoint Service in the Tyumen Region in the 70s of the XX Century

*Suverov Evgeny V.,  
Professor of the Department of Theory and History of State and Law  
of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
Doctor of History, Professor*

*Active economic development of the Tyumen region was accompanied by the growth of the population, including through criminal elements in the period. The fight against violators of public order and street criminals was conducted by the patrol service (PS). The leadership of the regional police Department paid much attention to the organization of the PS. The experience of other regions of the country was used to improve patrol service. Representatives of labor collectives in various social organizations were involved to law enforcement.*

*Key words:* police, crime, patrol service, protection of public order.

С началом активного освоения Тюменского Севера в связи с массовой добычей нефти и газа были созданы новые рабочие места, увеличилось число приезжих в область, в т.ч. лиц, склонных к правонарушениям, вследствие этого остро стал вопрос о решительных мерах по борьбе с преступностью и охране общественного порядка.

В 1968–1972 гг. преступность в Тюменской области, по сравнению с предыдущим пятилетием, возросла на 40%. Уровень преступности в регионе в 1972 г. был значительно выше, чем в среднем по СССР и РСФСР. Большая часть антиобщественных проявлений приходилась на районы индустриальных новостроек. Ежегодно росла рецидивная преступность, которая в 1972 г. составила 38% против 29% в 1967 г., что объяснялось большим притоком в область ранее судимых граждан. С 1968 по 1972 г. в область прибы-

ло 800 тыс. человек и убыло 653 тыс., в числе приезжих — значительная часть лиц с отрицательным поведением<sup>1</sup>.

Особо сложная оперативная обстановка сложилась в г. Тюмени, где доля преступности от общей областной составляла 26%. За 1973 г. число уголовно наказуемых преступлений выросло на 7% против 1972 г. и составило 3292 случая. Возросло количество умышленных убийств — с 23 до 29 случаев, тяжких телесных повреждений — с 80 до 107, изнасилований — с 22 до 26, краж личного имущества — с 412 до 452, грабежей — с 119 до 142, разбоев — с 35 до 38. Резко возросло

<sup>1</sup> Отдел специальных фондов и архивной информации Информационного центра УМВД России по Тюменской области (ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области). Ф. 24. Оп. 1. Д. 5. Л. 72, 77, 78.

число автодорожных происшествий со смертельным исходом (с 17 до 22 случаев, или на 29,4%). К уголовной ответственности в 1973 г. было привлечено 23,3% лиц этой категории против 22% в 1972 г. В 1973 г. сотрудниками милиции с тюменских улиц был изъят 26 141 пьяный гражданин, из них 90,1% направлены в медицинские вытрезвители<sup>2</sup>.

Многие правонарушения совершались в состоянии алкогольного опьянения. Распространению пьянства в значительной степени способствовали нарушения порядка торговли алкоголем. Органами внутренних дел после издания Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1972 г. было выявлено 380 случаев нарушений правил торговли спиртными напитками<sup>3</sup>.

В Тобольске огромное влияние на рост преступности оказал миграционный процесс: 16% преступлений было совершено приезжими лицами. Рост преступности опережал рост населения.

На основании закона СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» от 19 июля 1973 г. советская милиция была призвана обеспечивать охрану общественного порядка. 16 августа 1973 г. вышел приказ МВД СССР «О создании объединенных дивизионов (моторизованных взводов) милиции в городских и районных отделах внутренних дел», в соответствии с которым создавались подразделения ночной милиции и наружной службы, а там, где численность милиции не позволяла выделить самостоятельные подразделения, предполагалось их создавать за счет подразделений вневедомственной охраны. 20 июля 1974 г. был принят Устав патрульно-постовой службы милиции, утвержденный МВД СССР и представляющий собой основной нормативный документ, регулирующий принципы деятельности и правовое положение ППС. Усиление патрульно-постовой службы является решающим средством укрепления общественного порядка<sup>4</sup>.

Нормативно-правовая база значительно пополнилась, что позволило регламен-

тировать деятельность патрульно-постовой службы милиции. Сотрудники органов внутренних дел имели право: проверять у граждан паспорта или другие документы, удостоверяющие личность, входить в жилые помещения и в помещения предприятий, организаций и учреждений при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, доставлять в медицинские вытрезвители лиц, находящихся в общественных местах в состоянии сильного опьянения. В исключительных случаях предоставлялось право применять табельное оружие<sup>5</sup>.

Вопросы организации ППС стояли на особом контроле у руководителей областного УВД. В ноябре-декабре 1976 г. в УВД было проведено два совещания руководителей г. Тюмени по вопросам организации патрульно-постовой службы по единой дислокации и внедрению передового опыта работы УВД Минского горисполкома. В городском комитете партии Тюмени было проведено заседание, где был рекомендован опыт работы УВД Ульяновского облисполкома. Перед руководителями районных штабов была поставлена задача: ежедневно выставлять на охрану общественного порядка 150–200 дружинников. Учитывая, что в основном охрану общественного порядка на улицах города Тюмени обеспечивал специальный батальон милиции, было принято решение, что в дни отдыха охрану общественного порядка обеспечивает школа рядового и младшего начальствующего состава, инспекторский состав УВД и личный состав ОВД. Для руководства работой и оказания практической помощи ОВД в целях укрепления патрульно-постовой службы милиции при отделе охраны общественного порядка создана группа из четырех сотрудников, на которую была возложена задача организации охраны общественного порядка<sup>6</sup>.

17–25 января 1977 г. в УВД Тюменского облисполкома был проведен семинар-совещание руководителей органов и подразделений внутренних дел области по итогам работы за 1976 г. Выступавшие затронули тему внедрения опыта УВД Минского и Ульяновского облгорисполкомов в организации патрульно-постовой службы по единой дислокации. В ходе дискуссии были отражены вопросы: анализ уличной преступности по времени и месту совершения правонаруше-

<sup>2</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 6. Л. 16, 17.

<sup>3</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 5. Л. 68.

<sup>4</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74. Л. 231, 233, 234, 239, 240, 245.

<sup>5</sup> Ведомости ВС СССР. 1973. № 30. Ст. 398.

<sup>6</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 73. Л. 13, 15.

ний, повышение эффективности работы по использованию помощи добровольных народных дружин (ДНД), оперативного отряда, организация совместного патрулирования работников милиции и дружинников, сочетание автопатрулирования и пешего патрулирования, использование средств связи, карт, схем при несении службы по единой дислокации, взаимодействие ОВД с партийными и советскими органами в деле охраны общественного порядка<sup>7</sup>.

Патрулирование в населенных пунктах области осуществлялось как пешим порядком, так и с помощью автотранспорта. Экипажи патрульных машин в Тюмени, как правило, состояли из двух человек — водителя и старшего экипажа<sup>8</sup>. Качественное выполнение поставленных задач для сотрудников патрульно-постовой службы было невозможно без взаимодействия с другими милицеейскими службами.

В областном центре была организована работа девяти экипажей подвижных милицеейских групп (ПМГ), которые проводили активный поиск правонарушителей на закрепленной территории на автомобиле. Сотрудники ПМГ отличались высоким профессионализмом, многопрофильностью, развитым чувством взаимопомощи. Автомотопатрули, экипажи ПМГ были обеспечены радиостанциями типа «Пальма», а постовые и патрульные использовали переносные радиостанции «Тюльпан»<sup>9</sup>, что позволяло милиционерам оперативно направляться в указанный район.

Комплектование специальных моторизованных частей милиции офицерами, сержантами и солдатами осуществлялось в порядке, установленном для внутренних войск. Призыв личного состава на действующую срочную службу производился министром обороны СССР по заявкам МВД СССР. Призывники должны были соответствовать таким требованиям: отсутствие судимости, образование не менее 7 классов, рост не ниже 170 см<sup>10</sup>. Деятельность специальных мото-

ризованных частей милиции регламентировалась Наставлением по службе специальных моторизованных частей милиции, утвержденным приказом МВД СССР № 205 от 7 июня 1972 г., где подробно рассматривались вопросы несения патрульно-постовой службы<sup>11</sup>. Специальные моторизованные части милиции осуществляли розыск и задержание лиц, совершивших побег из-под стражи, пресекали массовые беспорядки и хулиганские действия, доставляли в органы внутренних дел граждан, совершивших преступления, занимающихся попрошайничеством и бродяжничеством, находящихся в нетрезвом состоянии в общественных местах, сопровождали безнадзорных и заблудившихся детей<sup>12</sup>.

45-й отдельный моторизованный батальон милиции численностью в 250 человек был создан в Тюмени в 1974 г. для обеспечения охраны общественного порядка. Личный состав батальона успешно использовал в служебных целях 40 единиц автотранспорта, 14 стационарных, 45 автомобильных, 50 носимых радиостанций. Для оказания практической помощи в охране общественного порядка и борьбе с преступностью личный состав батальона в 1977 г. направлялся в г. Тобольск на 20 дней, в г. Сургут на 10 дней и для осуществления карантинных мероприятий в Нижнетавдинский район на 3,5 месяца, а в 1978 г. — в г. Нижневартовск. Во время нахождения личного состава в/ч 5465 в г. Нижневартовске уличная преступность сократилась на 50%, а в период пребывания в г. Тобольске не было зарегистрировано ни одного преступления. 22 апреля 1978 г. у ресторана «Факел» ефрейтором Кайгородовым и рядовым Шаталовым были задержаны граждане Сулавелидзе и Гагова, открывшие

вине XX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49). С. 44.

<sup>11</sup> Хомяков И.Д. О некоторых вопросах применения специальных моторизованных частей милиции внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49). С. 45.

<sup>12</sup> Волков Д.В., Хомяков И.Д. К вопросу о нормативном регулировании деятельности внутренних войск МВД России по охране общественного порядка в 60–70-е гг. XX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (49). С. 11.

<sup>7</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 47. Л. 65.

<sup>8</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 73. Л. 63.

<sup>9</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 31. Л. 34.

<sup>10</sup> Хомяков И.Д. О некоторых вопросах применения специальных моторизованных частей милиции внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй поло-

стрельбу из пистолета ТТ. В результате грамотных действий милиционеров преступники были задержаны, оружие изъято<sup>13</sup>.

45-й отдельный моторизованный батальон милиции, предназначенный для несения ППС по охране общественного порядка на улицах, стадионах, в парках и других общественных местах, входил в состав 61-й отдельной конвойной бригады МВД СССР. Практиковались совместные тренировки с подразделениями тюменской милиции. Личным составом батальона предотвращено преступлений, пожаров, взрывов, аварий в 1976 г. — 169, 1977 г. — 250; задержано за уголовные преступления в 1976 г. 329 человек, в 1977 г. — 263 человека. За административные нарушения в 1976 г. было задержано 6 620 человек, в 1977 г. — 3391 человек, лиц в нетрезвом состоянии в 1976 г. — 4787 человек, в 1977 г. — 4479 человек. Изъято огнестрельного оружия в 1976 г. — 14, в 1977 г. — 10, холодного оружия в 1976 г. — 19, в 1977 г. — 20 единиц<sup>14</sup>.

Привлечение местных жителей для обеспечения общественного порядка настойчиво осуществлялось партийным, советским и милицейским руководством. Как вспоминал ветеран тюменской милиции полковник Г.В. Матвеев, в некоторых вновь появившихся тюменских поселках в районах добычи углеводородного сырья первоначально вообще не было милицйских подразделений. Нехватку милиционеров пытались компенсировать созданием бригад поддержания общественного порядка. Им выделялись помещения, где располагались дежурная часть, комнаты для задержанных, транспортные средства<sup>15</sup>. В 1972 г. в соответствии с требованиями обкома КПСС от 9 марта 1972 г. в области было создано шесть оперативных отрядов ДНД: в Ленинском районе Тюмени, городах Ишиме, Тобольске, Ялуторовске, Салехарде. Оперативный отряд ДНД в Ленинском районе состоял из 424 дружинников, они в 1972 г. провели 633 профилактические беседы по мессу жительство, задержали 7 преступников, 748 нарушителей обще-

ственного порядка, 437 человек доставили в медицинские вытрезвители<sup>16</sup>.

Чтобы стабилизировать криминогенную ситуацию в г. Тобольске, в 1975–1976 годах два-три раза в месяц проводились рейды силами личного состава отдела с привлечением членов ДНД. Было организовано совместное патрулирование сотрудников милиции с членами ДНД «по квадратам» по опыту г. Ульяновска. Городским штабом ДНД были утверждены твердые нормы ежегодного выделения дружинников из расчета полного закрытия основных улиц. Весь город был разделен на четыре квадрата, каждый представлял собой микрорайон с производственным и жилым сектором. В Тобольске не было предусмотрено, по штатной численности, милиционеров для несения патрульно-постовой службы, поэтому охрана общественного порядка в основном обеспечивалась силами ДНД. В 1975 г. в городе действовали 4015 дружинников, состоящих в 135 дружинах, в среднем по 1000 дружинников на квадрат. Ежедневно в патрулировании принимало участие 40–50 дружинников и один-два автомобиля, выделяемых гражданскими организациями, с 19 до 23 часов, путем совместного патрулирования с работниками милиции или самостоятельными группами по пять-семь человек<sup>17</sup>.

В ходе организации патрульно-постовой службы в Тюменской области проявились и некоторые недостатки:

1. Патрульные машины постоянно отвлекались от несения службы по охране общественного порядка на вызовы по семейным скандалам. Отдельных групп по разбирательству с семейными скандалами в дежурных частях областных РОВД не было создано<sup>18</sup>.

2. Неумелое реформирование органов внутренних дел привело к сокращению в Тобольске с 1974 по 1977 г. 75 единиц штатной численности рядового состава госбюджетной милиции, которая должна заниматься патрульно-постовой службой<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74. Л. 125, 126, 129.

<sup>14</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74. Л. 87, 88, 89, 91, 93.

<sup>15</sup> Очерки истории тюменской милиции / под ред. В.А. Иоголевича. Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. С. 132.

<sup>16</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 5. Л. 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 17.

<sup>17</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 47. Л. 294–297.

<sup>18</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 73. Л. 63, 65.

<sup>19</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74. Л. 231, 233, 234, 239, 240, 245.

3. В 1975 г. недокомплект в областной милиции составил 254 единицы, 7,6% должностей начальствующего и рядового состава милиции. Многие сотрудники увольнялись из-за отсутствия жилья и детских учреждений. В Тюмени и Тобольске свыше 400 работников отделов внутренних дел не имели жилья<sup>20</sup>.

4. В 45-м отдельном моторизованном батальоне не соблюдалось требование несения службы по 5 часов в сутки. Зачастую наряды снимались с постов и маршрутов за 15–20 минут до окончания. Дежурные части слабо руководили нарядами, на оперативных картах (схемах) расстановку сил и средств не вели, результаты работы не учитывали<sup>21</sup>.

5. Ослабление контроля над общественными организациями нередко приводило к нарушениям социалистической законности. Первое время бригады поддержания общественного порядка успешно усмиряли дебоширов в общежитиях, наводили порядок на улицах и в общественных помещениях, однако через полтора-два года стали сами злоупотреблять предоставленными им полномочиями. Так, в Игриме бригадир штрафовал нарушителей, а деньги присваивал себе, регулярно изгоняя из поселка неугодных ему людей. В Нижнеартовске в качестве наказания возле штаба одной из бригад был привязан полураздетый мужчина, весь облепленный комарами и мошками. Такие «стражи общественного порядка» просуществовали три-

четыре года и были распущены, после чего многие бригадиры были привлечены к уголовной ответственности<sup>22</sup>.

Руководство министерства и областного УВД предпринимало меры по улучшению работы патрульно-постовой службы, решению кадровых проблем, реагировало на имеющиеся недостатки. Определенно положительную роль в стабилизации кадров сыграли меры по повышению денежного содержания сотрудников милиции.

Таким образом, деятельность патрульно-постовой службы милиции в Тюменской области в 70-е годы XX в. была достаточно эффективна, несмотря на имевшиеся проблемы и недостатки. Удачными оказалось использование подвижных милицейских групп в поддержании охраны общественного порядка и борьбе с уличной преступностью. Основную нагрузку в несении службы в области осуществлял 45-й отдельный моторизованный батальон. Воинская дисциплина, поддержка старших товарищей, насыщенность техническими средствами в батальоне эффективно влияли на качество службы. Постоянно анализировался и внедрялся в деятельность ППС опыт других регионов. Привлечение широких слоев населения давало положительные результаты в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, но в случаях ослабления контроля над ними приводило к обратному эффекту.

<sup>20</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 30. Л. 25.

<sup>21</sup> ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74. Л. 125, 126, 129.

<sup>22</sup> Очерки истории тюменской милиции / под ред. В.А. Иоголевича. Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015. С. 132, 133.

## Литература

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 398.
2. Волков Д.В., Хомяков И.Д. К вопросу о нормативном регулировании деятельности внутренних войск МВД России по охране общественного порядка в 60–70-е гг. XX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (49). С. 9–13.
3. Отдел специальных фондов и архивной информации Информационного центра УМВД России по Тюменской области (ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области). Ф. 24. Д. 5.
4. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 6.
5. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 30.
6. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 31.
7. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 47.
8. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 73.
9. ОСФ и АИ ИЦ УМВД России по Тюменской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 74.
10. Очерки истории тюменской милиции / под ред. В.А. Иоголевича. Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2015.
11. Хомяков И.Д. О некоторых вопросах применения специальных моторизованных частей милиции внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49). С. 42–49.

## Особенности осуществления законотворчества и нормотворчества в сфере военно-уголовных правоотношений в годы Великой Отечественной войны

*Калинин Андрей Анатольевич,  
старший преподаватель кафедры  
конституционного и административного права  
факультета (командного) Санкт-Петербургского военного  
института войск национальной гвардии Российской Федерации  
kalininaa2017@list.ru*

*В работе исследуются вопросы осуществления законотворчества и нормотворчества во время Великой Отечественной войны. Автор статьи отмечает, что указанные виды правотворчества имели специфические черты, осуществлялись определенными органами советского государства, одним из которых являлся чрезвычайный орган — Государственный Комитет Обороны.*

*Ключевые слова:* Великая Отечественная война, законотворчество, нормотворчество, правотворчество.

### **Peculiarities of the Law and Rule Making Process in the Sphere of Military and Criminal Legal Matters in the Years of the Great Patriotic War**

*Kalinin Andrey A.,  
Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law  
of the (Command) Faculty of the Saint-Petersburg military Institute  
of National Guard Troops of the Russian Federation*

*This paper investigates implementation issues of lawmaking and rulemaking during the great Patriotic war. The author notes that these types of law-making had specific characteristics, were carried out by certain bodies of the Soviet state, one of which was the emergency organ — the State Defense Committee.*

*Key words:* Great Patriotic war, law making, norm-setting, law-making.

Многообразие правовых явлений, характеризующих государственно-организованную жизнь общества, обособленно выделяет правотворчество как процесс создания и (или) закрепления норм права.

Правотворчество — важное направление государственной деятельности, требующее особых знаний и умений, связанное с изданием, изменением, отменой юридических норм.

Буквальное толкование правотворчества позволяет определить последнее как процесс создания (творения) правовых норм, получающих свое закрепление в издаваемых правомочными органами законах и иных нормативных актах.

Законотворчество — это прежде всего юридическое понятие, включающее в себя действия и отношения, предваряющие законодательный процесс. Не всегда законотворчество имеет правовое регулирование и со-

ответственно не исчерпывается созданием закона, оно включает в себя также оценку эффективности и последующую корректировку.

Законы и указы, постановления и распоряжения, приказы и инструкции военного времени выражали конкретные решения органов государственной власти, ее действия по осуществлению функций руководства обществом.

С.С. Алексеев правильно отмечал, что в правовых актах военного времени находила внешнее выражение воля государства, что именно через акты люди получали первичные знания о самом праве, правовых нормах, правоотношениях<sup>1</sup>.

В период Великой Отечественной войны правовые акты представляли собой волеизъявление органов власти, управления и

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. III. Свердловск, 1965. С. 7–8.

правосудия и закрепляли на весь период военного положения существовавшие правоотношения.

Законотворчество Советского государства как таковое являлось сознательным процессом, имеющим некую практическую направленность, логику, процедуру, технические приемы, принципы; определялось как деятельность высшего законодательного органа государственной власти по установлению, изменению или отмене правовых норм, внешне закрепляемых в форме закона; оно осуществлялось в особом процедурном порядке в соответствии с правом на законотворчество.

Исследуемый нами период рассмотрения законотворческой и нормотворческой деятельности представляет собой особый этап развития советского государства, он претворяет в жизнь политический курс страны, юридически закрепляет основные векторы социального и экономического регулирования.

Законотворческая деятельность советского государства во время Великой Отечественной войны имела ряд особенностей, характеризующихся необходимостью концентрации власти в одном органе, каковым являлся Государственный Комитет Обороны (далее по тексту — ГКО), возглавляемый И.В. Сталиным, а также оперативным реагированием на возникающий круг вопросов, требующих скорейшего их разрешения.

Законотворчество исследуемого периода представляло собой важный вид деятельности Советского государства, отличалось от такой деятельности других периодов существования советского государства тем, что как таковая она не подразумевала прохождения установленных стадий. Обуславливалось это исторической спецификой, в которой приходилось работать различным органам.

Такой подход обуславливался нехваткой времени на подготовку законопроектов, законодательную инициативу, на обсуждение этой инициативы, в то время существовала одна задача — все для фронта, все для Победы, а какими способами и средствами — это уходило на второй план.

Зачастую не законы, действовавшие во время войны, имели высшую юридическую силу, а решения ГКО. Являясь представительным органом, Верховный Совет СССР своей деятельностью способствовал приданию постановлениям ГКО статуса законов.

Законотворческая деятельность военного положения подразумевала под собой процесс преобразования объективной действительности в идеи законодательства и принятия соответствующего решения, которое оформлялось в виде закона.

Период Великой Отечественной войны можно охарактеризовать как время делегирования законодательных полномочий от Верховного Совета СССР к ГКО, СНК СССР, Народному Комиссариату Юстиции СССР (далее по тексту — НКЮ СССР), Прокурору СССР, Пленуму Верховного Суда СССР. Такое законотворчество являлось мобильным, оперативным, нежели парламентское, оно нашло свое воплощение во многих актах военного времени. Делегированное законотворчество было осуществлено в результате принятия 30 июня 1941 года совместного постановления Президиума Верховного Совета СССР и СНК СССР о создании чрезвычайного органа — Государственного Комитета Обороны, с наделением его всей полнотой власти. Тем самым юридически была закреплена та структура принятия постановлений ГКО, которая, по существу, означала превалирование постановлений ГКО над законами.

Такое делегированное законотворчество для усиления его воздействия на сферу уголовно-правовых отношений среди военнослужащих дополнялось постановлениями ГКО, постановлениями СНК СССР, постановлениями и разъяснениями Верховного Суда СССР, совместными указаниями НКЮ СССР и Прокурора СССР, что обуславливалось складывавшейся обстановкой.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что делегирование законодательных полномочий как таковое не умаляло роли Верховного Совета СССР и не нарушало равновесия власти в стране, этого требовала обстановка, поэтому Верховный Совет СССР признал необходимым сосредоточить всю полноту власти в государстве в руках ГКО<sup>2</sup>; такие полномочия были переданы на определенный срок, который ограничивался окончанием войны и прекращением чрезвычайного положения в стране<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Постановление Президиума Верховного Совета СССР и СНК СССР от 30 июня 1941 года «О создании Государственного Комитета Обороны».

<sup>3</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 сентября 1945 года «Об упразднении Государственного Комитета Обороны».

Таким образом, на практике была осуществлена модель делегированного законодательства в период военного времени, позволявшая наиболее гибко принимать акты управления в условиях военного времени в различных сферах общественных отношений, в том числе и в уголовно-правовой.

Нормотворчество периода Великой Отечественной войны можно рассматривать как составную часть механизма правового регулирования, без которой не появлялись на свет нормы права, направленные на регулирование различных общественных отношений, в том числе и уголовно-правовых, и которое выступало начальным элементом в сложном процессе правового регулирования.

Нормотворчество решало задачи по созданию соответствующего нормативного документа, направленного на регламентацию конкретных военно-уголовных отношений, и по упорядочению общественных отношений, установлению правового порядка и режима законности.

Под нормотворчеством военного времени понимался и один из признаков государства, поскольку только государство в лице своих компетентных органов вправе было издавать веления, которые имели обязательную силу для всего населения страны.

Значимую роль в законотворчестве по принятию нормативных правовых актов относительно привлечения военнослужащих к уголовной ответственности выполняли такие органы, как ГКО, Президиум Верховного Совета СССР, СНК СССР, Пленум Верховного Суда СССР, Прокурор СССР, НКЮ СССР. Потребность в принятии правовых актов указанными органами вызывалась необходимостью регулирования военно-уголовных отношений.

По Конституции СССР 1936 года вся полнота государственной власти в СССР предоставлялась Верховному Совету СССР (ст. 32). В соответствии с положениями Конституции СССР (ст. 14) Верховный Совет СССР осуществлял все права, присвоенные Союзу Советских Социалистических Республик, поскольку они не входили, в силу Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету СССР органов СССР, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и Министерств СССР.

Верховный совет СССР осуществлял наряду с многими функциями и такие, как решение вопросов войны и мира; контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспе-

чение соответствия конституций союзных республик Конституции СССР; установление основ законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, основ уголовного законодательства; издание общесоюзных актов об амнистии. По Конституции СССР законодательная власть СССР осуществлялась исключительно Верховным Советом СССР.

Принятая Конституция СССР 1936 года укрепила роль законодательных органов, их авторитет, что подняло престиж и самого закона. Если раньше даже термин «закон» применялся редко, заменяясь словами «постановление», «декрет», то с принятием Конституции он прочно вошел в правовую терминологию. Появился новый тип правового акта — Указ Президиума Верховного Совета СССР, имевший особую правовую природу. Как таковая Конституция об указах сообщает нам мало, не раскрывает ни цели их издания, ни назначения. В то же время указ не равнялся закону, не мог его изменять, дополнять или заменять, поскольку издание законов являлось прерогативой Верховного Совета СССР. Однако довольно скоро сложилась практика, в соответствии с которой указы Президиума Верховного Совета СССР все чаще стали, по существу, равняться законам. Со временем их становилось больше, чем новых законов, и даже по весьма важным вопросам<sup>4</sup>.

По Конституции СССР законы, принимавшиеся в довоенный период, относительно военнослужащих имели общесоюзный характер, тем самым они получали юридическое выражение в их непосредственном действии на всей территории Союза ССР (ст. 19). В составе СССР не существовало привилегированных или урезанных в правах республик, в этом проявлялся принцип равноправия последних. Действие законов на всей территории государства означало единство государственной власти.

Социально-политическое значение законотворчества проявлялось в принятии законов, являвшихся выражением государственной власти, органы государственной власти, граждане и организации не могли совершать действия вопреки закону. Такое значение верховенства законов выражалось также в том, что закон регулировал наиболее значимые отношения и стороны общественной жизни, к которым относилась уголовно-пра-

<sup>4</sup> История отечественного государства и права. Ч. 2 / под ред. О.И. Чистякова. М. : Юрист, 2003. С. 304.

вовая сфера применения наказания к советским гражданам и военнослужащим.

Юридическое значение верховенства закона находило свое закрепление в юридической силе закона относительно иных правовых актов Советского государства<sup>5</sup>. Такой подход выражался в издании всех иных правовых актов в соответствии с законом, при необходимости правовые акты приводились в соответствие с законом; законы не подлежали контролю и утверждению никаким государственным органом кроме Верховного Совета СССР<sup>6</sup>.

Предоставление всей полноты законодательной власти Верховному Совету СССР означало принятие указов Президиумом Верховного Совета СССР, которые вносили изменения в действовавшие на тот период законы, и которые могли устанавливать ряд норм и актов законодательного характера. Такие указы в последующем подлежали обязательному утверждению на очередной сессии Верховного Совета СССР.

Осуществляя функции высшего органа государственной власти, подотчетного Верховному Совету СССР, Президиум Верховного Совета СССР принимал различные по содержанию и юридической природе акты (например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 февраля 1943 г. «О назначении не имеющими судимости военнослужащих, проявивших себя стойкими защитниками Родины и освобожденных судом от наказания»). Особенности актов Президиума Верховного Совета СССР определялись характером его компетенции, положением в системе органов государственной власти, взаимоотношениями с другими органами, сторонами и формами деятельности Президиума.

Особенности актов Совета Министров СССР определялись его положением в системе органов Советского государства. Они находили свое место в Конституции СССР и действовавшем законодательстве.

Конституция СССР 1936 года устанавливала, что Совет Министров СССР являлся высшим органом исполнительной ветви власти (ст. 64), который формировался Верховным Советом СССР (ст. 70) и был ответственен перед ним и его Президиумом (ст. 65).

СНК СССР издавал постановления и распоряжения; министры принимали приказы и инструкции. Такие акты относились к числу подзаконных актов, издавались на основе и во исполнение действующих законов (ст. 66).

Акты, издававшиеся советским правительством в исследуемый нами период, занимали важнейшее место среди подзаконных актов советских государственных органов. Это находило подтверждение в предоставлении Конституцией СССР полномочий правительству и его роли в осуществлении государственной власти. Особое значение таких актов определялось содержанием полномочий, предоставленных Совету Министров СССР.

Акты советского правительства выступали как подзаконные по отношению к законам и указам Президиума Верховного Совета СССР. Правотворческая деятельность Совета Министров СССР предусматривала издание различных по содержанию и юридическому значению актов. Широкие полномочия Совета Министров СССР предполагали издание актов не только в развитие урегулированных законом норм, но и создание новых, первоначальных норм на основе закона и в пределах компетенции правительства.

Уголовное законодательство — исторически сложившаяся юридико-доктринальная категория, обозначающая совокупность уголовно-правовых норм, применяемых к военнослужащим и приравненным к ним категориям граждан<sup>7</sup>. Уголовные законы предвоенного периода и акты военного периода носили особый жесткий характер, что обуславливалось необходимостью укрепления дисциплины в действующей армии, выполнения военнослужащими возложенных на них задач, причем особенно в актах военного времени выделялась тенденция по применению их к любым лицам, независимо от возраста, статуса лица, совершившего преступление.

Проецируя положения Конституции СССР 1936 года на уголовное законодательство Великой Отечественной войны, следует отметить, что под законом понимался не только закон в узком смысле этого слова, сюда как подзаконные акты следует отнести указы Президиума Верховного Совета СССР,

<sup>5</sup> Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. II. М.: Госюриздат, 1962. С. 424–425.

<sup>6</sup> Основы теории государства и права. М.: Госюриздат, 1963. С. 384.

<sup>7</sup> Сухондаева Т.Ю. Российское военно-уголовное законодательство и его эволюция в период абсолютизма (XVIII— начало XX вв.) (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 136 с.

но что представляется еще более существенным, так это такие формы подзаконных актов, как постановления СНК СССР, что было установлено Конституцией СССР 1936 года (ст. 67), следовательно, они также являлись источником уголовного законодательства, регулировавшего уголовную ответственность военнослужащих и других приравненных к ним лиц.

Конституция СССР 1936 года к основным источникам уголовного права относила законы, принятые Верховным Советом СССР, указы Президиума Верховного Совета СССР.

Советское уголовное право являлось социалистическим и по содержанию, и по форме. Такая специфичность характеризовалась тем, что формы советского уголовного права являлись социалистическими и по содержанию, и по форме, что находило свое выражение в построении конструкций составов преступлений, в сочетании элементов, характеризующих состав с политической характеристикой<sup>8</sup>.

Уголовное право решало вопрос о возможном установлении репрессии СНК СССР, который, как мы указывали, издавал постановления и распоряжения. Решая такой вопрос, необходимо было определить юридический характер этих актов. Подобное решение вопроса вызывало определенные трудности, в связи с тем, что орган, издававший указанные акты, один и тот же, а попытки разграничить отдельные правительственные акты по содержанию наталкивались на трудности. Как такового единого критерия разграничения постановления от распоряжения не существовало, зачастую акты одинакового характера оформлялись как постановлениями, так и распоряжениями.

Во время войны существовали различные подходы к вопросу судебной практики как источника права и судебного нормотворчества, в одних случаях судебное нормотворчество и судебная практика признавались источником права, в других судебная практика к источнику права не относилась, так как судебные органы не обладали правотворческими функциями, их задачей являлось применение закона, а не его создание<sup>9</sup>. Вместе с тем по Конституции СССР (ст. 104) Верховный Суд СССР являлся высшим судебным органом, на который возлагался надзор за дея-

тельностью судебных органов СССР, а также судебных органов союзных республик в пределах, установленных законом.

Судебное нормотворчество 1941–1945 гг. выступало как факультативная деятельность высшего судебного органа, было непостоянно по сравнению с законотворчеством; возникало тогда, когда в процессе осуществления функций высший суд сталкивался с пробелами, дефектами в праве или законе, с нормой правового акта, требующей ее толкования. В названных случаях происходило формулирование судебной нормы, с помощью которой разрешалось дело, после чего она становилась вспомогательным регулятором общественных отношений. При этом здесь включался механизм судебного нормотворчества как необходимый и неотъемлемый элемент правовой системы, представлявший собой выработку высшим судебным органом общих норм правового регулирования, толкования норм в процессе деятельности, с закреплением этих результатов в судебном акте.

Судебный прецедент и судебная практика не являлись источниками уголовного права. Советский суд только применял уже существующие нормы к конкретным случаям. Судебный приговор вступал в законную силу (являлся «законом») в конкретных случаях по конкретным делам, в отношении которых он вынесен, и не имел общеобязательного значения для других судебных органов.

Академик А.Я. Вышинский говорил по этому поводу, что «иногда в судебной деятельности видят даже один из источников действующего права, что в отношении к советскому праву совершенно неправильно. Неправильность взгляда на судебную деятельность как на источник законотворчества, иначе говоря, как на одну из форм законодательной деятельности видна и из анализа самого существа закона как общей нормы поведения»<sup>10</sup>.

Судебное нормотворчество Великой Отечественной войны зависело от позиции ГКО и лично Сталина, только в этом случае данная деятельность приобретала легальность, носила творческий и вспомогательный характер.

В случаях отсутствия норм права Верховный Суд СССР создавал общие нормы права, тем самым содействовал законодательной

<sup>8</sup> Трайнин Д. Учение о составе преступления. М., 1946. С. 106–111.

<sup>9</sup> Гук П.А. Судебное нормотворчество: вопросы теории и практики // Lexrussia. 2016. № 7.

<sup>10</sup> Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. М., 1946. 2-е изд. С. 7–8.

власти как в изменении нормативных актов, так и в дополнении, преодолении пробелов нормативно-правового регулирования. Такие нормы права выступали оптимальной и объективно существующей формой судебной деятельности. Учитывая несовершенство советского уголовного закона, судебное нормотворчество представляло собой способ устранения юридических неточностей.

Во время Великой Отечественной войны был апробирован такой вид правотворчества, как чрезвычайное<sup>11</sup>. Его основанием являлось выделение не какого-либо компонента состава правотворчества, а весь состав правотворчества: специфический субъект правотворчества — ГКО, специфический объект правотворчества (зачастую нормы чрезвычайного нормотворчества облекались в формы декретов, прокламаций, заявлений, имели нестандартное юридическое содержание, запреты, санкции), специфическая объективная сторона (упрощался и становился более оперативным механизм нормотворчества), специфическая субъективная сторона обуславливалась необычными задачами, возникшими вследствие чрезвычайных обстоятельств.

В период войны НКЮ СССР регулировал вопросы относительно судебной деятельности в части уголовного и уголовно-процессуального законодательства, квалификации преступлений, сроков рассмотрения дел. Общей тенденцией являлось ужесточение уголовного наказания в военный период. К примеру, циркулярным письмом НКЮ СССР и Прокурора СССР от 25 июля

1941 г.<sup>12</sup> за спекуляцию карточками судьбы и прокуроры привлекали виновных к ответственности по статье 107 УК РСФСР сроком до 5 лет с полной или частичной конфискации имущества.

Таким образом, система права в ее динамике выступала объединяющим фактором для законотворчества и нормотворчества военного времени. Этим определялась принципиальная взаимообусловленность и взаимопроникновение различных видов правотворчества. Судебная практика становилась законом, обыкновение — подзаконным актом. Судебная практика подвигала законодателя к правотворческой деятельности, что выражалось в законодательном закреплении нормы, существовавшей в форме судебского права. Либо, наоборот, законодательные органы принятием новых норм прекращали или изменяли соответствующую правоприменительную практику, что приводило к отмене или изменению норм судебского права.

Правотворчество выступало родовым понятием по отношению к видам правотворчества — законотворчеству и нормотворчеству, которые являлись видовыми понятиями, содержащими в себе все основные признаки правотворчества<sup>13</sup>.

Видами правотворчества считалось правотворчество законодательных органов военного времени, а также нормотворчество различных органов государственной власти, судебное правотворчество.

<sup>12</sup> Циркулярное письмо НКЮ СССР и Прокурора СССР от 25 июля 1941 г. № АД-20/69.

<sup>13</sup> Багдасаров В.Ю. Основания классификации правотворчества // Журнал российского права. 2012. С. 49.

<sup>11</sup> Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права / отв. ред. А.К. Кравцов. СПб., 2006. С. 24, 99.

## Литература

1. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. III. Свердловск, 1965.
2. Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. 2-е изд. М., 1946.
3. История отечественного государства и права. Ч. 2 / под ред. О.И. Чистякова. М. : Юрист, 2003.
4. Каминская В.И. Роль Верховного Суда СССР в развитии советского социалистического права // Сов. государство и право. 1948. № 6.
5. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. Т. II. М. : Госюриздат, 1962.
6. О юридической природе руководящих указаний Пленума Верховного Суда СССР : редакц. ст. // Сов. государство и право. 1956. № 8.
7. Основы теории государства и права. М. : Госюриздат, 1963.
8. Сухондяева Т.Ю. Российское военно-уголовное законодательство и его эволюция в период абсолютизма (XVIII — начало XX вв.) (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 136 с.
9. Трайнин Д. Учение о составе преступления. М., 1946.
10. Шаргородский М. Вопросы Общей части уголовного права (Законодательство и судебная практика). Л., 1955.

## Должностные преступления ответственных партийных и советских работников в 1930-е годы (на материалах Европейского Севера России)

*Перебинос Юлия Александровна,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Вологодского института права и экономики  
Федеральной службы исполнения наказаний,  
кандидат исторических наук, доцент  
uliaperebinos@mail.ru*

*В статье на основе материалов из региональных архивов рассматривается совершение ответственными партийными и советскими работниками в 1930-е годы должностных преступлений, наиболее распространенными из которых были злоупотребление властными полномочиями, дискредитирование власти, растраты, незаконное присвоение имущества. В публикации приводятся наиболее типичные примеры совершенных отдельными руководителями должностных преступлений. Исследование проведено на примере Европейского Севера России (Северного края (1929–1936 гг.), Архангельской и Вологодской областей).*

**Ключевые слова:** *ответственные партийные и советские работники, должностные преступления, злоупотребление властью, дискредитирование власти, незаконное присвоение имущества, растрата.*

### Official Misconduct of High-Ranking Party and Soviet Officials in the 1930s (Based on the Materials of the European North of Russia)

*Perebinos Yulia A.,  
Assistant Professor of the Department of State and Legal Disciplines  
of the Vologda Institute of Law and Economics  
of the Federal Penitentiary Service of Russia,  
Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor*

*In the article, based on materials from the regional archives, discusses the Commission responsible party and Soviet workers in the 1930s malfeasance, the most common of which were abuse of authority, discrediting the authorities, embezzlement, misappropriation. The publication gives the most typical examples of individual leaders committed malfeasance. The study was conducted on the example of the European North of Russia (the Northern Territory (1929–1936 years), the Arkhangelsk and Vologda regions).*

**Key words:** *responsible party and Soviet workers, malfeasance, the abuse of authority, discrediting the authorities, misappropriation, embezzlement.*

Преступления лиц, облеченных властью, в процессе исполнения ими служебных обязанностей, неоднократно становились предметом исторических и историко-правовых исследований. В научной среде пристальное внимание авторов привлекают должностные преступления, совершенные чиновниками как дореволюционной<sup>1</sup>, так и Советской Рос-

сии<sup>2</sup>. В то же время публикации, посвященных анализу преступности руководящих работников 1930-х годов, недостаточно. При этом совершение деяний, подпадающих под уголовное законодательство, следует признать крайней формой поведения, отклоняющегося от сформированного партийной про-

<sup>1</sup> См., например: Петров Ю.И. Преступления по должности в России в первой четверти XVIII столетия // История государства и права. 2015. № 3. С. 54–58; Петров Ю.И. Причины и характер злоупотреблений властью в России в XIX столетии // История государства и права. 2016. № 7. С. 13–16.

<sup>2</sup> См., например: Никонорова Т.Н. Институт партийной ответственности в СССР, 1919–1952 гг. // История государства и права. 2016. № 1. С. 9–14; Воробьев С.В. Соблазны нэпа: должностные преступления ответственных работников и хозяйственных руководителей Урала в 1920-е годы // Вестник Пермского университета. Серия: История. 2014. № 2 (25). С. 60–71.

пагандой образа советского руководителя в 1930-е годы<sup>3</sup>.

В действовавшем в указанное десятилетие Уголовном кодексе РСФСР 1926 г.<sup>4</sup> (далее — УК РСФСР) под должностными лицами понимались служащие, «занимающие постоянные или временные должности в государственном (советском) учреждении, предприятии, а равно в организации или объединении, на которые возложены законом определенные обязанности, права и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, профессиональных или других общегосударственных задач» (прим. 1 ст. 109). Следовательно, сотрудники аппаратов исполнительных комитетов Советов (председатели, заведующие и начальники отделов и управлений, их заместители, инструкторы и инспекторы, специалисты с управленческими функциями) относятся к числу субъектов данного вида преступлений. В силу того, что аппарат коммунистической партии в СССР влиял на принятие общественно значимых решений, руководил реализацией и обеспечивал их исполнение, ответственных секретарей, заведующих отделами, их заместителей, инструкторов партийных комитетов разного уровня также следует рассматривать как субъектов должностных преступлений. В 1930-е годы указанных служащих называли «ответственными работниками»<sup>5</sup>.

В настоящее время не обнаружено обобщающей статистической информации о количестве и характере преступлений, совершенных сотрудниками аппаратов исполкомов Советов и партийных комитетов Европейского Севера России в 1930-е гг. Вместе с тем отдельные статистические сведения, содержащиеся в документах областных

архивов, свидетельствуют о распространенности должностных преступлений. Так, в докладной записке краевого управления милиции о состоянии борьбы с преступностью в Северном крае на 1 сентября 1933 г. констатировалось, что «преступления должностного и хозяйственного порядка» составляли 35% от общего количества зарегистрированных преступных деяний<sup>6</sup>. Кроме того, выявленный в региональных архивах массив источников также дает основание утверждать, что совершение преступления ответственными работниками в изучаемый период — отнюдь не редкость. При этом анализ обнаруженных архивных материалов показывает, что наиболее распространенными должностными преступлениями среди ответственных работников Европейского Севера России в 1930-е годы являлись злоупотребление служебным положением, превышение и дискредитирование власти, растрата государственных средств. Подчеркнем, что приводимые ниже в данной публикации отдельные факты преступных деяний являются частными случаями. Однако подобные эпизоды встречаются в архивных документах весьма часто, выявлены на протяжении всего периода 1930-х годов, что повышает их репрезентативность, делает типичными и показательными примерами, отражающими особенности должностных преступлений ответственных партийных и советских работников в течение предвоенного десятилетия.

В соответствии со ст. 109 УК РСФСР злоупотребление властью выражалось в том, что должностное лицо «единственно благодаря своему служебному положению» совершило преступные деяния, которые повлекли за собой «явное нарушение правильной работы учреждения», «нарушения общественного порядка или охраняемых законами прав и интересов отдельных граждан». Как правило, подобные действия совершались из корыстных побуждений. Так, в 1934 г. в Приозерном районе некоторые районные и сельские руководящие работники, воспользовавшись своим служебным положением, вне очереди и без законных на то оснований, приобрели в личное пользование «особо дефицитные и ценные товары из фонда отоваривания хлебозакупа (велосипеды, часы, патефоны, ме-

<sup>3</sup> См. подробнее: Перебинос Ю.А. Девиантное поведение ответственных работников местного партийно-советского аппарата в условиях форсированной социалистической модернизации 1930-х гг. (на материалах Европейского Севера России) // Управление территориями и хозяйствующими субъектами в условиях экономической нестабильности: глобальные вызовы и механизмы развития. Материалы научно-практической конференции (г. Вологда, 1 декабря 2015 г.). Вологда, 2016. С. 325–337.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

<sup>5</sup> Бондаренко С.Я., Малахов Р.А., Перебинос Ю.А. Провинциальное чиновничество на Европейском Севере России в 1918 — начале 1950-х годов. Вологда, 2009. С. 15.

<sup>6</sup> Государственный архив Архангельской области. Отдел документов социально-политической истории (далее — ГАОО ОДСПИ). Ф. 290. Оп. 1. Д. 1442. Л. 141–142.

таллические кровати, ванны и др.)<sup>7</sup>. В 1936 г. по ст. 109 были привлечены к ответственности чиновники все того же районного исполкома (далее — РИК) за незаконное (для личных нужд) сенокошение на колхозных землях<sup>8</sup>. В 1935 г. при проверке деятельности Северного краевого отдела социального обеспечения (далее — КрайСО) были установлены факты использования служебного положения: «бесхозяйственное имущество» поступало не в фонд социального обеспечения, а продавалось сотрудникам КрайСО, притом «по очень низким ценам»<sup>9</sup>. В 1937 г. прокурор г. Архангельска сообщал о «самоснабжении» руководящих работников Исакогорского района<sup>10</sup>.

Объективной стороной превышения власти или служебных полномочий, согласно ст. 110 УК РСФСР, являлось совершение действий, «явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных законом». Такое действие могло сопровождаться насилием, применением оружия или «мучительными и оскорбляющими личное достоинство потерпевшего действиями». Яркими примерами таких преступлений были многочисленные факты превышения власти местными руководителями при проведении в Северном крае на рубеже 1920-1930-х годов сплошной коллективизации и раскулачивания, осуществляемых насильственными методами, вплоть до арестов и расстрелов не желавших вступать в колхозы крестьян. Такая практика была инициирована некоторыми районными и сельскими руководителями в целях выполнения и перевыполнения «контрольных цифр» по созданию колхозов и раскулачиванию<sup>11</sup>. Превышение властных полномочий с использованием насилия не было исключением и в последующем. К примеру, в 1933 г. прокурор Леденгского района сообщал, что председатель Юркинского сельсовета был отдан под суд за неоднократные факты избиения крестьян при взимании продуктов по плановым заданиям<sup>12</sup>. В 1935 г. прокурор Приозерного района возбудил уголовное дело против председателя Краснов-

ского сельсовета Богданова за незаконный арест единоличника-середняка Дружинина, которому Богданов лично связал руки веревкой и в таком виде отправил пешком в районное управление милиции, находящееся за 20 км от деревни<sup>13</sup>. В том же году в Исакогорском районе была пресечена противозаконная деятельность председателя сельсовета по привлечению колхозников к юридической ответственности и назначению им наказания в виде привлечения к пятидневным принудительным работам за отказ крестьян приобретать облигации добровольного займа индустриализации. Причем эти противозаконные меры были поддержаны председателем РИКа, который дал указание распространить их на весь район<sup>14</sup>. В 1938 г. прокурор Никольского района информировал руководство Вологодской области о превышении служебных полномочий работниками районных и сельских органов власти при вербовке рабочей силы на лесозаготовки. В частности, в Вахневском сельсовете «...председатель сельсовета, уполномоченный РИКа, председатель колхоза и члены сельсовета ходили по избам, часто ночью, поднимали с постели, в одном белье приводили в сельсовет и держали до тех пор, пока всех не соберут. Затем под вооруженным конвоем отправляли в лес, где выставляли заставы, чтобы никого не выпускать из леса». В Нигинском сельсовете была сооружена специальная тюрьма, действовавшая два года, через которую колхозники направлялись в лес<sup>15</sup>.

Согласно ст. 113 УК РСФСР дискредитирование власти проявлялось в совершении должностным лицом действий, «хотя бы и не связанных с его служебными обязанностями, но явно подрывающих в глазах трудящихся достоинство и авторитет тех органов власти, представителем которых данное должностное лицо является». На практике чаще всего дискредитирование власти означало пьянство, хулиганство, супружеские измены, т.е. все то, что в партийных документах называлось «морально-бытовым разложением», «болезненными явлениями» и т.п. Так, в 1931 г. сотрудники ОГПУ по Северному краю установили, что все руководство Сямженского района, в т.ч.

<sup>7</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 748. Л. 101–103.

<sup>8</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 838. Л. 43–46.

<sup>9</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 745. Л. 22.

<sup>10</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 663. Л. 16.

<sup>11</sup> См. подробнее: Бондаренко С.Я., Малахов Р.А., Перебинос Ю.А. Указ. соч. С. 289–290.

<sup>12</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 1441. Л. 156–157.

<sup>13</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 748. Л. 88.

<sup>14</sup> Государственный архив Архангельской области. Ф. 621. Оп. 1. Д. 859. Л. 8.

<sup>15</sup> Вологодский областной архив новейшей политической истории. Ф. 2522. Оп. 1. Д. 11. Л. 148; Д. 254. Л. 16–17.

секретарь райкома партии (далее — РК) и председатель РИК, «под видом охоты» выезжали в спецпереселенческий поселок № 3 «для устройства совместных пьянок», которые «сопровождались стрельбой, приглашением спецпереселенцев для пляски русского». При этом комендант поселка, пользуясь «приятельскими отношениями» с руководством района, «их слабостью к выпивкам», «творил во вверенном ему поселке полный произвол». В итоге комендант был привлечен к уголовной ответственности по ст. 113, 116 и 154 УК, районные руководители сняты с должностей и привлечены к партийной ответственности<sup>16</sup>. В 1935 г. проверка «нездоровых проявлений» среди руководящего состава Исакогорской партийной организации выявила факты участия некоторых сотрудников РК и РИК в «вечеринках с выпивкой», нахождения на рабочем месте в состоянии алкогольного опьянения, «половой распущенности», внебрачных интимных связей<sup>17</sup>. В 1935 г. вскрылись факты, связанные с «делом местного Остапа Бендера» — профессионального вора Д.Ф. Шарыгина, который по совету ответственного работника крайкома ВЛКСМ Высотина выдавал себя за известного в Архангельске сына красного партизана Левачева для того, чтобы затем получать материальную помощь от государственных и общественных организаций Севера. Высотин, по словам допрашиваемых уголовников, «среди проституток и жуликов пользуется известностью и помогал им скрываться и совершать преступления»<sup>18</sup>. Безусловно, все эти факты дискредитировали власть в глазах населения и рядовых коммунистов, подрывали доверие к руководящим работникам. Не меньше вреда для авторитета руководства приносило и злоупотребление спиртными напитками, которое было главным пороком, особенно в среднем и низовом звеньях системы управления, что признавалось, например, Архангельским областным комитетом ВКП (б) в 1940 г.<sup>19</sup> Пьянство нередко приводило к совершению преступлений руководящими работниками, за что следовали партийная и уголовная ответственность. Так, в 1937 г. инструктор Исакогорского райкома ВКП (б)

был исключен из партии и привлечен к уголовной ответственности за то, что «в пьяном виде убил человека»; инструктор КрайСО, «будучи в служебной командировке у себя на родине, зашел в гости, напился и в пьяном виде убил колхозника»<sup>20</sup>. Заметим, что в последней трети 1930-х годов обвинение в дискредитировании власти использовалось при массовых репрессиях по делам «врагов народа». В частности, в 1939 г. за контрреволюционную деятельность в городском совете г. Котласа Архангельской области был привлечен к ответственности его работник Касьянов, которому также ставилось в вину и пьянство<sup>21</sup>.

Ст. 116 УК РСФСР указывала на такой состав, как присвоение или растрата должностным лицом денег, ценностей или иного имущества, находящегося в его ведении в силу его служебного положения или исполнения обязанностей. Так, председатель одного из РИКов Вологодского округа в 1929 г. отмечал, что «ставший председателем сельсовета бедняк через полтора месяца был снят за растраты; другой, растратив 2 тысячи рублей, застрелился; третий вообще сбежал с деньгами»<sup>22</sup>. К середине десятилетия масштаб распространения данного вида преступлений достиг такого размаха, что для борьбы с ним в 1935 г. центральными и краевыми властями была организована специальная кампания, в ходе которой только в одном Леденгском районе были выявлены 17 растратчиков, в т.ч. председатель Косиковского сельсовета, в отношении которого за растрату 5 тыс. руб. государственных средств велось следствие<sup>23</sup>. Присвоение конфискованного у раскулаченных имущества, у колхозников — средств в счет уплаты штрафов за невыполнение плановых заданий или неуплату налогов имело место как в период сплошной коллективизации в 1929–1930 гг., так и далее. К примеру, в Леденгском районе председатель Березниковского сельсовета, по сообщению прокурора, «у одного присваивает золотые кольца и серьги, у другого 180 руб.»<sup>24</sup>. В 1935 г. в Приозерном районе крестьянка Дружинина обвинила работников сельсовета в присвоении взысканного в пользу государства с нее имущества:

<sup>20</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 834. Оп. 1. Д. 605. Л. 14.

<sup>21</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 296. Оп. 1. Д. 523. Л. 68.

<sup>22</sup> Государственный архив Вологодской области. Ф. 22. Оп. 1. Д. 92. Л. 91.

<sup>23</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 745. Л. 47–48.

<sup>24</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 1441. Л. 157.

<sup>16</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 948. Л. 63–65.

<sup>17</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 834. Оп. 1. Д. 288. Л. 10–11, 23–25.

<sup>18</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 834. Оп. 1. Д. 288. Л. 68–71.

<sup>19</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 834. Оп. 1. Д. 871. Л. 1.

«... за неуплату налога отобрали три пуда муки, а записали только два»<sup>25</sup>.

Нередко руководящим работникам вменяли одновременно несколько составов должностных преступлений. Так, в 1933 г. заведующий агитмассовым отделом Вилегодского РК ВКП (б) обвинялся в самоснабжении, растратах и злоупотреблении служебным положением. Всем ответственным сотрудникам данного райкома, включая секретаря, предъявлялось обвинение в «бытовом разложении» — участии в групповых пьянках по разным поводам: «на 1 мая, годовщину Октябрьской революции, ВЧК, под Новый год»<sup>26</sup>. В 1934 г. в Соломбальском районе г. Архангельска была «вскрыта антипартийная и преступная деятельность» руководящих работников. Вся партийно-советская верхушка района (секретарь РК, председатель, заведующие финансовым и военным отделами РИК и др.) обвинялась в присвоении и покупке по пониженным ценам дефицитных вещей и продуктов, отображенных у кулаков, неплательщиков налогов и спекулянтов; использовании служебного положения в личных интересах («систематическая неуплата квартплаты и коммунальных услуг», незаконное получение денег из средств райсовета и городских предприятий), разворовывании государственных фондов; пьянстве («не только на квартирах отдельных сотрудников, но и в помещениях РИКа») и «сраци-

вании с классовым врагом». В результате к руководителям Соломбальского района были применены меры партийной, дисциплинарной и уголовной ответственности. Так, секретарь райкома был снят с работы и исключен из ВКП (б), работники РИКа — уволены с должности, исключены из партии и отданы под суд<sup>27</sup>.

В завершение отметим, что анализ архивных материалов, свидетельствующих о должностных преступлениях местных партийных и советских работников в 1930-е годы, позволил сделать некоторые промежуточные выводы. Так, большая часть имеющихся в нашем распоряжении сведений отражает преступления среднего и низового звеньев административного аппарата (районов и сельсоветов), при этом крайне мало фактов совершения должностных преступлений краевыми (областными), особенно партийными работниками. Полагаем, что в перспективе поиск и анализ обобщающей статистической отчетности, а также изучение государственной политики по борьбе с данными преступлениями позволят составить полную картину должностной преступности ответственных партийных и советских работников Европейского Севера России в 1930-е годы, выявить и подробно проанализировать причины, более детально определить ее особенности.

<sup>25</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 2. Д. 748. Л. 90.

<sup>26</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 1441. Л. 12–13.

<sup>27</sup> ГААО ОДСПИ. Ф. 290. Оп. 1. Д. 30. Л. 228 об. — 229; Ф. 834. Оп. 1. Д. 185. Л. 1–6.

## Литература

1. Бондаренко С.Я., Малахов Р.А., Перебинос Ю.А. Провинциальное чиновничество на Европейском Севере России в 1918 — начале 1950-х годов : монография / С.Я. Бондаренко, Р.А. Малахов, Ю.А. Перебинос. Вологда : Книжное наследие, 2009. 326 с.
2. Воробьев С.В. Соблазны нэпа: должностные преступления ответственных работников и хозяйственных руководителей Урала в 1920-е годы / С.В. Воробьев // Вестник Пермского ун-та. Серия: История. 2014. № 2 (25). С. 60–71.
3. Никонорова Т.Н. Институт партийной ответственности в СССР, 1919–1952 гг. / Т.Н. Никонорова // История государства и права. 2016. № 1. С. 9–14.
4. Перебинос Ю.А. Девиантное поведение ответственных работников местного партийно-советского аппарата в условиях форсированной социалистической модернизации 1930-х гг. (на материалах Европейского Севера России) / Ю.А. Перебинос // Управление территориями и хозяйствующими субъектами в условиях экономической нестабильности: глобальные вызовы и механизмы развития. Материалы научно-практической конференции (г. Вологда, 1 декабря 2015 г.). Вологда : Вологодский филиал РАНХиГС, 2016. С. 325–337.
5. Петров Ю.И. Преступления по должности в России в первой четверти XVIII столетия / Ю.И. Петров // История государства и права. 2015. № 3. С. 54–58.
6. Петров Ю.И. Причины и характер злоупотреблений властью в России в XIX столетии / Ю.И. Петров // История государства и права. 2016. № 7. С. 13–16.

## Правовая охрана: теоретико-инструментальный аспект

*Берг Людмила Николаевна,  
доцент кафедры теории государства и права  
Уральского государственного юридического университета,  
кандидат юридических наук  
mila-berg@mail.ru*

*Важность охраны общественных отношений, прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений существовала во все времена развития человеческой цивилизации. Позитивное право не только обеспечивает охрану общепризнанных основополагающих общественных отношений, но также имеет своей целью вытеснение чуждых конкретной социальной системе явлений, искореняя которые право выступает наиболее эффективным средством охраны общественных отношений, прав, свобод и законных интересов их участников.*

*Ключевые слова: правовое воздействие, правовая охрана, юридические средства, инструментальный аспект, позитивное право.*

### Legal Protection: Theoretical and Instrumental Aspect

*Berg Lyudmila N.,  
Assistant Professor of the Department of Theory of State and Law  
of the Ural State Law University,  
Candidate of Legal Sciences*

*The need for the protection of public relations, human rights and legitimate interests has always existed. Positive law not only protects universally recognized fundamental social relations, but also aimed at ousting foreign to a particular social system phenomena eradication in the framework of its undesirable manifestations. This feedback law, which serves as a means of protection of public relations, human rights, freedoms and legitimate interests of their members in need of such protection.*

*Key words: legal influence, legal safeguard, juridical means, instrumental aspect, positive law.*

На сегодняшний день в юридической науке правовая охрана понимается как важное направление правового воздействия на общественные отношения, которое предполагает обеспечение сохранения ненарушаемости пределов социального поведения. В рамках данных пределов участники общественных отношений обладают свободой в выражении воли и реализации своих законных интересов. Необходимость в обеспечении защиты общественных отношений, а также субъективных прав, свобод субъектов правоотношений существовала всегда. Позитивное право обеспечивает не только охрану общепризнанных фундаментальных общественных отношений, но также ставит своей целью вытеснение из социальной системы чуждых явлений, нежелательных для данной системы.

Запреты являются важным средством реализации правовой охраны общественных отношений. Как правило, общественные отношения закреплены в диспозиции правовой нормы, в то время как запреты содержатся в

санкции правовой нормы. При соответствии общественных отношений нормативно-правовому акту не возникает особой необходимости в юридических средствах правовой охраны. Тем не менее ошибочным является мнение, что юридические средства правовой охраны реализуются только в случаях нарушения прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений. Главной миссией юридических средств правовой охраны является предупредительный характер воздействия на общественные отношения, выражающийся в попытках предотвратить причинение вреда субъектам правоотношений. Наличие санкции правовой нормы само по себе уже способно оказывать немалое предупреждающее воздействие на субъекты права, призывая их воздержаться от совершения противоправного деяния.

Правовой охране общественных отношений присущ статичный характер, потому как ее элементами являются нормы запретительного характера, санкции, юридическая ответственность, принуждение.

В то время как правовое регулирование имеет динамичный позитивный характер воздействия, поскольку данное направление воздействия направлено на координацию положительной активности субъектов правоотношений, активизируя поступательное общественное развитие. Таким образом, правовая охрана способствует решению основной задачи государственно-правового воздействия по обеспечению целостности общественных отношений.

В том числе и поэтому в правовой науке правовая охрана и правовое регулирование находятся в состоянии диалектического единства.

Правовую охрану общественных отношений можно охарактеризовать:

1) в качестве целенаправленного воздействия на общественные отношения, выражаемого во влиянии на волю участников данных отношений, в форме установления запретов и угроз применения юридических санкций и иных мер правового принуждения;

2) в качестве информационного воздействия на участников общественных отношений о том, какие ценности взяты под охрану посредством юридических норм, устанавливающих запреты.

Выбор юридических средств правовой охраны правоотношений во многом зависит от уровня правового развития общества и связан с высоким уровнем развития товарно-денежных отношений. Какими бы совершенными ни были средства правового регулирования, они достигают не столь желанного эффекта, в случае если не подкрепляются охранительными нормами.

Правовое регулирование обеспечивает признание за субъектами правоотношений определенного перечня субъективных юридических прав, свобод и законных интересов. Базовым способом правовой охраны являются юридические запреты.

В научной литературе неоднократно упоминается понятие правовая охрана, особенно часто в рамках таких отраслевых наук как уголовное, конституционное, трудовое, гражданское право. Представляется необходимым осмыслить данное понятие на общетеоретическом уровне. «Охрана» как термин по своему смысловому значению предполагает статическое воздействие на общественные отношения посредством совокупности охранительных юридических средств.

Проанализировав научные разработки отраслевых юридических наук относительно понятия «правовая охрана», автор исследо-

вания пришел к выводу, что *правовая охрана — это статическое воздействие на общественные отношения, осуществляемое при помощи системы юридических средств.*

Во-первых, первый признак, статическое воздействие, можно рассматривать в качестве потенциального государственного принуждения (т.е. угрозы его применения) посредством реализации охранительных правоотношений. Статическое государственное принуждение возникает в день официального опубликования нормативно-правового акта, который определяет основания применения конкретных мер принуждения.

Данный компонент принудительного воздействия способен оказывать немалое предупредительное воздействие, в силу того что потенциальная возможность применения принуждения со стороны государственных субъектов способна удержать субъекта правоотношения от совершения потенциально противоправного деяния. Таким образом, статическое государственное принуждение оказывает воздействие целенаправленно на психологию потенциальных правонарушителей<sup>1</sup>. В данном случае охранительная функция представляет одну из главных ролей права как средства охраны общественного порядка. Содержанием рассматриваемой функции является недопущение нарушения установленного в обществе и государстве правопорядка, а также своевременное выявление и пресечение общественно вредных и опасных деяний, привлечение к юридической ответственности правонарушителей.

Необходимо отметить тот факт, что основное назначение охранительной функции, как было показано выше, выражается в превентивной охране правоотношений, тем самым охранительная функция предотвращает совершение правонарушений. Рассматриваемая функция располагает арсеналом правовых средств и методов для недопущения возможного правонарушения. Охранительная функция имеет объектом своего воздействия как определенных представителей социальных групп, которые зачастую склонны к совершению правонарушений<sup>2</sup>, так и неопределенный круг лиц.

<sup>1</sup> Лановая Г.М. Принуждение в системе форм правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13.

<sup>2</sup> Теория государства и права / под ред. докт. юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ Р.А. Ромашова. — СПб.: Издательство Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2005. — 630 с.

Потребность в обеспечении общественного порядка присутствует на протяжении всей истории развития человечества, и именно право с момента его появления является одним из важнейших средств обеспечения общественного порядка. Охранительную функцию права, особенности ее реализации, а также формы и методы данной функции в своих трудах рассматривали: С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, А.М. Васильев, А.Л. Данченко, Н.И. Матузов, Е.В. Назаренко, Т.Н. Радько, А.А. Торопов, Л.А. Чумак и другие ученые-теоретики. Помимо этого, отдельные аспекты рассматриваемого явления исследовались В.П. Божьевым, Ю.П. Еременко, С.А. Ивановым, В.Г. Смирновым, В.Д. Филимоновым.

Примером закрепления охранительной функции права в законодательстве является Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>3</sup>, Федеральный закон «О государственной охране»<sup>4</sup>, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup> и другие<sup>6</sup>.

В том же ключе делает вывод П.А. Фефелов — о том, что статическая охранительная функция несет в себе уголовно-правовой запрет, утверждая неприкосновенность охраняемых уголовным правом наиболее важных общественных отношений. Охранительная функция права прослеживается в деятельности правоохранительных органов, направленной на пресечение и предупреждение правонарушений. И прежде всего охранительную функцию выполняют правовые институты, не относящиеся к юридической ответственности.

Примерами этого выступают институты безопасности, охраны, которые функционируют в каждой отрасли права. Так, например, в уголовном праве такими институтами являются принудительные меры медицинского характера, которые применяются к психически больным лицам с целью обеспечения безопасности общества и самих больных лиц. В административном праве широко распространение получили институт досмотра, удержания для установления личности и т.д.

В гражданском праве — обеспечение правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав.

Второй признак правовой охраны касается использования определенной системы юридических средств. В отличие от правовых средств охраны правовые средства защиты субъективных прав реализуются после нарушения субъективного права. Их социальная цель выражена в полном восстановлении или полной компенсации нарушенного субъективного права. Действия по защите могут осуществляться только при наличии факта нарушения или оспаривания интеллектуальных прав правообладателя, например в сфере гражданского права, и включают в себя как меры защиты, так и меры юридической ответственности. В отличие от правовой охраны, главной целью которой является обеспечение осуществления прав в условиях отсутствия их нарушения, защита этих прав имеет место как раз в ситуации их нарушения. Субъект правоотношения, чьи права нарушены, либо сам осуществляет действие, либо действия совершаются специально уполномоченным государственным органом. Осуществление подобных действий предполагает активное использование как мер защиты, так и мер правовой ответственности.

Соответственно, правовая охрана — это перспективный аспект правового воздействия на общественные отношения, а правовая защита — ретроспективный.

В связи с указанным различием должны применяться разные правовые средства. Охрана общественных отношений состоит из двух аспектов: общего и специального предупреждения возможных посягательств на общественные отношения.

Нужно отметить тот факт, что средства охраны общественных отношений можно классифицировать на средства, в которых преобладает метод убеждения, и средства, в основе которых лежит метод принуждения. К первой разновидности можно отнести рациональные, договорные средства. Они ос-

<sup>3</sup> Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля. № 100.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22, ст. 2594; Российская газета. 1996. 6 июня. № 106.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. 12 января. № 6; Парламентская газета. 2002. 12 января. № 9; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>6</sup> Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.С. Лапшина. Тольятти, 2011. С. 37.

новываются на нормах поведения, установленных в результате достижения консенсуса между субъектами о взаимных правах и обязанностях, которые гарантируются угрозами лишений, которые участники правоотношений соглашаются претерпеть в случае недостижения определенных обязательств. В данном случае в качестве инструментальных средств наиболее эффективными средствами охраны прав будут нормативные правовые акты, договоры и иные средства правовой охраны.

Следует отметить тот факт, что окончательный результат правового воздействия выражается в сохранении или изменении существующих общественных отношений. Данный результат не может достигаться непосредственно только при помощи прямого правового воздействия. Между результатом и возможным воздействием присутствует ряд ограничений, преодолевая которые воздействие переходит в упорядоченные общественные отношения<sup>7</sup>. Примерами подобных ограничений могут выступать: волевое поведение субъектов правоотношений<sup>8</sup>, сознательно-волевая сторона психологической деятельности личности<sup>9</sup>, сам субъект<sup>10</sup>, правовое поведение<sup>11</sup>. Необходимо, безусловно, учитывать субъективный критерий в отношении объектов правовой охраны, что является составной частью психологии, например, в рамках уголовного права это — общественное спокойствие, ощущение состояния защищенности, личной безопасности и безопасности других, неприкосновенности

имущества и т.д. Таким образом, имеет место психологическое правовое воздействие как на сознание законопослушного гражданина, так и на сознание субъектов, в чьих действиях содержатся элементы девиантного поведения.

В рассматриваемом случае гражданско-правовые средства охраны реализуются до момента нарушения субъективного гражданского права, их содержательный смысл состоит в вероятной возможности претерпевания неблагоприятных имущественных последствий, которые не предусматриваются основными обязательствами. Именно потенциальная возможность возникновения неблагоприятных имущественных последствий для лица вынуждает должника совершать действия по надлежащему осуществлению закрепленных за ним обязательств<sup>12</sup>. То есть в данном случае можно говорить о том, что в рамках правовой охраны используются средства психологического правового воздействия, а именно, к данной группе следует относить средства идеологического характера, например, имеющую юридическое значение военную присягу.

Третий признак связан с телеологической установкой правовой охраны, а именно что правовая охрана осуществляется в целях сохранения общественных отношений. В этом смысле правовую охрану следует рассматривать как необходимый элемент общественного развития любой социальной системы.

Полагаем, что увеличение объема правовой защиты, по сравнению с правовой охраной, свидетельствует о недостаточном уровне обеспечительных средств, обеспечивающих правовую охрану. Можно сформулировать тезис о том, что чем больше используется инструментальных и психологических средств правового воздействия, обеспечивающих правовую охрану, тем меньше придется использовать юридические средства правовой защиты.

<sup>7</sup> Новик Ю.И. Психологические проблемы правового регулирования. М., 1989. С. 68.

<sup>8</sup> Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Сов. государство и право. 1963. № 6. С. 26.

<sup>9</sup> Явич Л.С. Право и общественные отношения. М., 1975. С. 10.

<sup>10</sup> Орзих М.Ф. Личность и право. М., 1975. С. 10.

<sup>11</sup> Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 3.

<sup>12</sup> Баранов С.Ю. Гражданско-правовые средства охраны прав потребителей. М. : Статут, 2014. 159 с.

#### Литература

1. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982.
2. Лановая Г.М. Принуждение в системе форм правоприменения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
3. Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.С. Лапшина. Тольятти, 2011.
4. Новик Ю.И. Психологические проблемы правового регулирования. М., 1989.
5. Орзих М.Ф. Личность и право. М., 1975.
6. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Сов. государство и право. 1963. № 6.
7. Теория государства и права / Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф., заслуж. деятеля науки РФ Р. А. Ромашова. — СПб.: Издательство Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2005.—630 с.
8. Явич Л.С. Право и общественные отношения. М., 1975.

## Сепаратизм в федерации: опыт Австралии

*Большакова Дарья Константиновна,  
аспирантка кафедры конституционного и муниципального права  
Всероссийского государственного  
университета юстиции (РПА Минюста России)  
bolshakova.d.k@gmail.com*

*При изучении федерализма как идеи объединения сложно обойти вниманием течение, ей противостоящее, — сепаратизм, который в силу исторических, политических и юридических причин сопутствовал становлению и развитию федерализма в Австралии. Возраст наиболее серьезного сепаратистского движения в Австралии равен возрасту самой федерации. Этот факт подчеркивает принципиальную важность определения отношения федеративного государства к сецессии, изучения влияния отдельных государственных институтов и их решений на рост сепаратистских настроений и самой возможности отделения субъекта от федерации. В статье предлагается проследить за взаимоотношениями федерации и сторонниками сецессии, эволюцией концепции сепаратизма и отражением ее в официальных документах на примере Австралийского союза. Статья также кратко описывает подходы к сецессии, предлагавшиеся при разработке конституции Австралии на заре создания федерации.*

*Ключевые слова:* Австралийский союз, федерализм, сецессия, сепаратизм, микронационализм.

### Separatism in a Federation: Australian Experience

*Bolshakova Daria K.,  
Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law  
of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia)*

*While studying federalism as the idea of unification it is hard to ignore the opposite process: separatism, which is due to historical, political and legal reasons, accompanied the formation and development of federalism in the Commonwealth of Australia. The age of the most active secessionist movement in Australia equals the age of the federation itself. This fact underlines the fundamental importance of determining the attitude of the federation towards secession, influence of decisions of particular governmental bodies on secession and growth of separatist movements, and the very possibility of separation of the part of the state's territory. The article offers a journey into relations between the federation and pro-secessionists, evolution of the concept of separatism and its reflection in official documents of the Commonwealth of Australia and also describes in short approaches to secession at the time of drafting the Australian Constitution.*

*Key words:* Commonwealth of Australia, federalism, secession, separatism, micronationalism.

Перед создателями австралийской Конституции стояла задача разработать качественную конституцию для федерации, которая не только заложит основы для существования нового государства, но и обеспечит его длительное существование. Обойти проблему односторонней сецессии в федерации на теоретическом и на практическом уровне представлялось довольно сложным; во-первых, как справедливо писал Г. Крэйвен, вопрос о возможности отделения части в союзе так же неизбежен, как вопрос о разводе — в брачно-семейных отношениях<sup>1</sup>. Сам термин «федерация» (лат. «союз»)

подразумевает возникновение вопроса о неразделимости: имеет ли право колония, вошедшая составной частью в федерацию, однажды выйти из нее? Во-вторых, на практике демонстрацией актуальности этой проблемы стали печальные события в США, где стремление южных штатов к сецессии привело к гражданской войне — необходимость учитывать не только положительный опыт, но и проблемы построения федерации была очевидна, и основной задачей создателей конституции Австралии было убедиться, что эти проблемы не укоренятся в австралийской федерации.

Теория и история конституционного права знают различные подходы к сецессии, которые вытекают из ключевого вопроса: признает ли конституционное право сецессию? Вопрос открыт, а посему есть и полярные

<sup>1</sup> Craven G. An Indissoluble Federal Commonwealth? The Founding Fathers and the Secession of an Australian State // Melbourne University Law Review. 1983. Vol. 14. P. 283.

практические решения — полный запрет сепаратизма, как, например, в Техасе (*Texas v. White*, 1869 г.)<sup>2</sup>, законодательное закрепление права на сепаратизм (Конституция СССР); «квебекский прецедент» Канады, занимающий срединное положение. В Австралии же позиция относительно сепаратизма еще более размытая. Высокий суд Австралии часто обращается к зарубежному опыту, и дело Квебека (1998 г.) не могло не вызвать резонанс, учитывая «фоновую» проблему с сепаратистским движением в штате Западная Австралия. Некоторые исследователи, впрочем, считают канадский опыт неприменимым в отношении австралийских штатов<sup>3</sup>.

В трудах исследователей конца XIX века (Д. Брайс, А.В. Дэйси, Р.Р. Гарран и др.), на которые опирались отцы-основатели Австралии, сепаратизм часто характеризуют как «важный неразрешенный вопрос»<sup>4</sup>, который не должен оставаться открытым в конституции федерации, а отсутствие конституционного механизма подавления сепаратистского движения и прямого запрета сепаратизма Д. Брайс назвал «крупнейшим упущением федеральной конституции, по крайней мере, в контексте американского федерализма»<sup>5</sup>. Все это подчеркивало концептуальную и историческую важность определения отношения к сепаратизму в федерации.

Так, например, Р.Р. Гарран, австралийский исследователь, пропагандировавший федерализм в Австралии, придерживался резко негативной позиции и в своем труде *The Coming Commonwealth* (1897 г.) изложил следующий подход: он считал право на сепаратизм основным различием между федерацией и конфедерацией, и поскольку колонии решили объединиться в федерацию, а не в конфедерацию, сепаратизм невозможен, так как это «противоречит природе федерации»<sup>6</sup>. Такая жесткая позиция могла отпугнуть тех

представителей австралийских колоний, кто был открыт самой идее федерализма, но настороженно относился к перспективе остаться в федерации навсегда, поэтому исследователем было предложено две уступки: предусмотреть механизм «мирной сепаратизации» путем введения в конституцию положения, предусматривающего возможность выхода штата путем внесения поправки в текст конституции в определенном порядке, а также обозначить в конституции объединение в федеративный союз как важный, но добровольный акт.

При разработке проекта конституции Австралии в целом мало внимания было уделено сепаратизму. Как конституционная проблема она обсуждалась единственный раз на конституционных дебатах 1897 г. в рамках общего вопроса о прочности федерации, так как в представленном Э. Бартоном проекте конституции такое положение отсутствовало. Сам Бартон никак не комментировал законность или концептуальную обоснованность односторонней сепаратизации, а также не предлагал включить в конституцию соответствующую норму. Он видел проблему как практическую, а посему искал практическое решение предотвращения сепаратизма, в частности, говорил о роли Высокого суда Австралии как арбитра между федерацией и штатами, справедливого трибунала, куда штаты могут обратиться за мирным решением своих проблем<sup>7</sup>.

Дебаты о юридическом оформлении права на сепаратизм выявили две совокупности точек зрения. Участники, поддерживающие включение положения о сепаратизме, предлагали следующие варианты: прямое упоминание в конституции; включение слова «неразделимый» в преамбулу; упоминание сепаратизма в максимально возможном количестве случаев при подготовке пакета конституционных документов. Другие участники выступали против упоминания сепаратизма, поскольку сепаратизм в принципе не полагался возможной; считали, что попытки сепаратизма можно

<sup>2</sup> *Texas v. White*, 74 U.S. 7 Wall. 700 700 (1868).

<sup>3</sup> Thompson J.A. Getting out: Secession and Constitutional Law. Murdoch University Electronic Journal of Law. 1999. Vol. 6. No 1. URL: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/1999/3.html> (дата обращения: 07.02.2017).

<sup>4</sup> Dicey A.V. (1889). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Third Edition. London: Macmillan and Co. P. 137.

<sup>5</sup> Bryce J. (1906). *The American Commonwealth*. Philadelphia: J.D. Morris. P. 142.

<sup>6</sup> Garran R.R. (1897). *The Coming Commonwealth: An Australian Handbook of Federal Government*. Sydney: Angus and Robertson. P. 26–27.

<sup>7</sup> См.: Cockburn J.A. (1901) *Australian Federation*. London: H. Marshall&Son. P. 260; Стенограммы конституционных дебатов 1897–1898 гг. [Электронный ресурс]. Архив Парламента Австралии. URL: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/summary/summary.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=federation%20conference%20SearchCategory\\_Phase%3A%22constitution%22;resCount=Default](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/summary/summary.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=federation%20conference%20SearchCategory_Phase%3A%22constitution%22;resCount=Default) (дата обращения: 06.02.2017).

предотвратить, умолчав о ней; нужно предусмотреть механизм предотвращения сецессии вместо прямого запрета.

Несмотря на то, что сецессия была предметом дискуссии на дебатах, в материалах конституционного комитета, переданных разработчикам конституции, не осталось упоминаний или особых рекомендаций относительно нее. Все обсуждение свелось к включению слова «неразделимый» [союз] в преамбулу конституции.

В связи с этим возникает вопрос о юридической силе преамбулы. Создатели конституции верили, что преамбула может и будет играть роль в толковании конституции. На деле же она не оказала значительного влияния на развитие австралийского права — есть лишь несколько дел, в которых Высокий суд использовал ее в качестве подкрепления своей позиции (например, «Second Territory Senators Case»)<sup>8</sup>. Проверить же преамбулу в действии в отношении вопросов сецессии не удалось — история самого серьезного сепаратистского движения Австралии развивалась иначе.

Попыткам Западной Австралии отделиться от Австралийского союза без малого век. Ее географическое положение, а также ряд политических и экономических причин предопределили вектор развития отношений с федерацией с самого начала: Западная Австралия обрела самоуправление только в 1890 г., а движение в поддержку объединения колоний набрало силу в 1891 г., и моментальное присоединение не дало бы местным властям реализовать свои управленческие амбиции; кроме того, Западной Австралии была невыгодна экономическая политика, проводимая федерацией (отмена межколонияльных тарифов на ввоз-вывоз товаров, протекционизм, поддержка индустриального сектора и др.). Колония не принимала участия в разработке проекта конституции, и упоминание о ней отсутствует в преамбуле к конституции.

Тем не менее в последний момент Западная Австралия изменила свое решение, что было обусловлено комбинацией из позитивных (временный льготный режим в части тарифной политики) и негативных (угроза отделения территории золотых месторождений Западной Австралии в случае невступления в федерацию) факторов.

Не последнюю роль в провоцировании сепаратистских настроений в Западной Ав-

стралии сыграли решения Высокого суда Австралии. С момента образования федерации Высокий суд, руководствуясь первоначальным намерением отцов-основателей ограничивать полномочия федерации (это, в частности, отразилось в закрытом перечне полномочий Союза, в то время как остаточная компетенция закреплялась за штатами), толковал права федерации узко, однако Первая мировая война сместила приоритет в сторону федерального центра. Толкуя ст. 51 Конституции Австралии, Суд определил, что на время войны обороноспособность Союза имеет приоритет над всеми остальными положениями Конституции, в результате чего в период 1914–1918 гг. федеральные власти имели возможность законодательно принимать такие меры, которые в мирное время посчитались бы превышением полномочий и грубым вторжением в компетенцию штатов.

Разумеется, предполагалось, что такие меры вводятся временно, и Высокий суд вернется к развитию доктрин подразумеваемого иммунитета и «остаточной компетенции», тем самым поддерживая баланс между Союзом и штатами, однако в 1920 г. Суд укрепил доминирующее положение Союза в так называемом «деле инженеров»<sup>9</sup>. Решение по этому делу положило начало расширительному толкованию полномочий федерального центра, а также вмешательству Союза в сферу полномочий штатов через систему выделения грантов.

В 1930 г. для пропаганды сецессии была сформирована Лига доминиона Западной Австралии, а в апреле 1933 г. состоялся референдум, на котором жители проголосовали за выход из федерации. Было предложено три пути реализации сецессии<sup>10</sup>:

1. Односторонний выход, который подразумевал бы разрыв всех отношений с Австралией и Великобританией. От этой альтернативы почти сразу отказались, поскольку для Западной Австралии принципиально важно было продемонстрировать лояльность британской короне.

2. Внесение поправки в конституцию. Невозможность использования этого варианта заключалась в том, что процедура внесения

<sup>9</sup> Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd [1920] HCA 54; (1920) 28 CLR 129.

<sup>10</sup> См.: Harrop D. The Republic of Western Australia: The legal possibility of Western Australia's Secession from the Australian Federation // The Western Australian Jurist. 2011. Vol. 8. P. 237–238.

<sup>8</sup> Queensland v Commonwealth [1977] HCA 60; (1977) 139 CLR 585.

поправок в соответствии со ст. 128 Конституции не распространяется на преамбулу и приложения Конституционного акта, а именно их и пришлось бы править, так как в преамбуле содержится указание на неразделимость федерации, а приложения № 3 и № 6 упоминают Западную Австралию в отношении ее присоединения к федерации. Кроме того, в соответствии с процедурой для принятия поправки в конституцию необходимо абсолютное большинство голосов в обеих палатах федерального парламента, голоса большинства избирателей в каждом из штатов и на федеральном уровне. Маловероятно, что сецессия штата нашла бы такую поддержку.

3. Направление петиции в парламент Великобритании с просьбой даровать Западной Австралии статус отдельного самоуправляемого доминиона. Этот вариант и был реализован, поскольку считался беспроблемным, в частности, на основании доктрины парламентского суверенитета, являвшейся фундаментальной для конституционного права Великобритании и позволявшей парламенту создавать или отменять любой закон, в том числе в отношении доминионов.

Петиция Западной Австралии была отклонена по формальным основаниям как поданная в орган, не уполномоченный рассматривать подобные обращения; конституционные отношения между Великобританией и самоуправляемыми доминионами постоянно эволюционировали (ключевые документы, отразившие такую эволюцию — Версальский договор (1919 г.), Декларация Бальфура (1926 г.), Вестминстерский статут (1931 г.)), и к моменту обращения Западной Австралии в Парламент Великобритании доминионы, в том числе Австралийский союз, обладали практически полной автономией, а Великобритания свела к минимуму вмешательство в их внутренние дела. Отказ Парламента рассматривать петицию Западной Австралии свел на нет сепаратистское движение, которое на полвека исчезло с политической арены.

В 1970-е гг. возрождение сепаратистских настроений в Австралии (название, предложенное для независимой Западной Австралии) связано с приходом централистского федерального правительства Э.Г. Уитлама, в 1990-е — с новыми мерами Союза, вредящими экономике штата.

В данный момент активного сепаратистского движения в стране не наблюдается, тем не менее сецессия с середины 2000-х годов

снова становится предметом обсуждения. В Западной Австралии по-прежнему обсуждается идея об отделении, однако исследователи склонны считать это «поигрыванием мускулами», нежели серьезными сепаратистскими настроениями<sup>11</sup>.

В контексте исследования сепаратизма в Австралийском союзе нельзя не упомянуть еще о двух явлениях, которые косвенно связаны с сецессией, но вполне вписываются в общие сепаратистские настроения в Австралии: движение за независимость аборигенного населения и образование целой плеяды микронаций. На последнем хотелось бы остановиться чуть подробнее.

Микронациями называют крошечные образования, создаваемые самопровозглашенными лидерами на определенной территории (часто — на территории суверенного государства), как правило, в форме «конституционной монархии» и объявляющие о своей независимости. В Австралии ни власти штатов, ни федерация не признают подобные образования в какой-либо степени независимыми, однако каких бы то ни было радикальных мер для их устранения не предпринимают. Такое безразличие со стороны государства вкупе с исторически сформировавшимся антагонистическим отношением австралийцев к проявлению властного авторитета способствует тому, что Австралия лидирует по количеству микронаций в мире<sup>12</sup>. Один из основных исследователей микронационализма, профессор Д. Латтас считает, что широкое движение в поддержку сецессии в 1930-е годы могло спровоцировать появление этого феномена в Австралии, хотя она склоняется к тому, что в случае с микронациями сецессия не является конечной целью, а, скорее, своеобразным способом поддержания диалога с властями<sup>13</sup>. Д. Латтас видит малую вероятность того, что существующие микронации смогут в конечном итоге трансформироваться в государствовподобные образования или в суверенные государства. Единствен-

<sup>11</sup> См.: Gallop G. How healthy is Australian federalism? // Papers on Parliament. Canberra. 2011. No. 56. P. 8

<sup>12</sup> Наиболее известной и старой микронацией Австралии является Княжество Хатт Ривер (Principality Hutt River), образованное в 1970 г. на территории штата Западная Австралия.

<sup>13</sup> См.: Lattas J. DIY sovereignty and the popular right in Australia. 2005.

ное исключение, на наш взгляд, могут в будущем составить микронации, созданные коренным населением Австралии, которые выстраивают защиту своего права на независимость на базе права народов на самоопределение и решения по делу Мабо 1992 г., признавшего некорректность применения доктрины terra nullius («ничьей земли») к австралийской территории во времена колонизации<sup>14</sup>.

Исследования микронационализма носят в большинстве своем политологический и социологический характер<sup>15</sup>, однако этот феномен интересен и с точки зрения кон-

ституционного и международного права, поскольку затрагивает такие фундаментальные юридические категории, как государствен- ный и народный суверенитет, территориаль- ная целостность государства, право народов на самоопределение.

Сепаратизм является неотъемлемой частью теории федерализма, а в случае Австра- лии — отражением развития государства на протяжении всего его существования. Будучи внутренне присущим австралийско- му федерализму, сепаратизм принимает раз- личные формы: будь то стремление штата к сецессии, движение за независимость опре- деленных категорий населения или микрона- ционализм. Все они являются не чем иным, как способом репрезентации себя перед вла- стью для привлечения внимания к существу- ющим проблемам. С большой долей вероят- ности Союз не допустит реальной сецессии штата. Единственно возможный законный способ — введение в Конституцию положе- ния, позволяющего субъекту покинуть феде- рацию, — нереализуем в рамках существую- щей процедуры, а микронации на настоящий момент не имеют достаточных ресурсов для полноценного запуска «проекта» по получе- нию независимости.

<sup>14</sup> *Mabo v Queensland (No 2)* [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1.

<sup>15</sup> Например: Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / пер. с англ. П.М. Кудюкина; под общей редакцией канд. полит. наук Б.Ю. Кагарлицкого. СПб. : Университетская книга, 2001; Полянников Т.Л. Неклассический национализм в современной мировой политике: социально-политический и культурный контекст : дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009; Гранин Ю.Д. Глобализация и национализм: история и современность. Социально-философский анализ. Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011.

## Литература

1. Стенограммы конституционных дебатов 1897–1898 гг. [Электронный ресурс]. Архив Парламента Австралии. URL: [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/summary/summary.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=federation%20conference%20SearchCategory\\_Phase%3A%22constitution%22;resCount=Default](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/summary/summary.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=federation%20conference%20SearchCategory_Phase%3A%22constitution%22;resCount=Default) (дата обращения: 06.02.2017).
2. Bryce J. (1906). *The American Commonwealth*. Philadelphia : J.D. Morris. P. 142.
3. Craven G. An Indissoluble Federal Commonwealth? The Founding Fathers and the Secession of an Australian State // *Melbourne University Law Review*. 1983. Vol. 14. P. 283.
4. Cockburn J.A. (1901) *Australian Federation*. London : H. Marshall&Son. P. 260.
5. Dicey A.V. (1889). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Third Edition. London : Macmillan and Co. P. 137.
6. Gallop G. How healthy is Australian federalism? // *Papers on Parliament*. Canberra. 2011. No. 56. P. 8.
7. Garran R.R. (1897). *The Coming Commonwealth: An Australian Handbook of Federal Government*. Sydney : Angus and Robertson. P. 26–27.
8. Harrop D. The Republic of Western Australia: The legal possibility of Western Australia's Secession from the Australian Federation // *The Western Australian Jurist*. 2011. Vol. 8. P. 237–238.
9. Lattas J. *DIY sovereignty and the popular right in Australia*. 2005.
10. Thompson J.A. Getting out: Secession and Constitutional Law. 1999. *Murdoch University Electronic Journal of Law*. Vol. 6. No 1. URL: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/1999/3.html> (дата обращения: 03.02.2017).

## Рецензия на монографию В.В. Тенишева «Правосудие в русском крестьянском быту». Брянск : Тип. Л.И. Итина и Ко, 1907. Репринтное издание. М. : Либроком, 2011. 200 с.

*Кулачков Вадим Витальевич,  
доцент кафедры философии, истории и социологии  
Брянского государственного инженерно-технологического университета,  
кандидат исторических наук,  
бакалавр юриспруденции  
vad2517@yandex.ru*

*В данной рецензии автор рассматривает репринтное издание монографии В.В. Тенишева «Правосудие в русском крестьянском быту», которое можно считать одним из лучших научно-исследовательских результатов по обработке материалов о крестьянской жизни, которые были собраны в Этнографическом бюро его отца, В.Н. Тенишева. В монографии подробно и обстоятельно рассматриваются общие понятия крестьян о суде, суррогаты правосудия в сельском быту, функционирование и принятие решений волостными судами. В.В. Тенишев сумел на обширном фактическом материале проанализировать и обобщить информацию о правовой жизни русских крестьян. За заслуги в общественно-политической и научной деятельности имя князя было внесено в Золотую Книгу Российской империи. Переиздание в 2011 г. монографии «Правосудие в русском крестьянском быту» доказывает, что сделано это было не напрасно, т.к. данное исследование является одним из ценных дореволюционных научных трудов, посвященных правовой эволюции крестьянства.*

*Ключевые слова:* русское крестьянство, правосудие, суеверия, этнография, волостные суды, адвокаты, правовые воззрения.

### Review of the Monograph of Tennishev V.V. Justice in the Russian Peasant Life

*Kulachkov Vadim V.,  
Assistant Professor of the Department of Philosophy, History and Sociology  
of the Bryansk State Technological University of Engineering,  
Candidate of Historical Sciences, Bachelor of Jurisprudence*

*In this review the author examines the reprinted edition of the monograph V.V. Tennishev "Justice in Russian peasant life," which can be considered one of the top research results for the materials of peasant life that were collected in the Ethnographic Bureau of his father, V.N. Tennishev. In the monograph in detail and thoroughly discusses the General concepts of the peasants on the court, surrogates of justice in the rural life, the functioning and decisions of the volost courts. V.V. Tennishev managed on extensive factual material, to analyze and summarize information on the legal life of Russian peasants. For his merits in socio-political and scientific activities of the Prince's name was inscribed in the Golden Book of the Russian Empire. Reissue in 2011 of the book "Justice in Russian peasant life" proves that this was done not in vain, because this study is one of the important pre-revolutionary scholarly work on legal evolution of the peasantry.*

*Key words:* the Russian peasantry, justice, superstitions, Ethnography, parish courts, lawyers, legal views.

Рецензируемое издание представляет собой репринт монографии В.В. Тенишева «Правосудие в русском крестьянском быту», которая была впервые опубликована в 1907 г. Книга была переиздана в издательстве «Либроком» в книжной серии «Академия фундаментальных исследований: этнология»<sup>1</sup>. Из-

датели рецензируемой книги в аннотации сообщают, что монография В.В. Тенишева и в наше время сохраняет свою актуальность. С этим трудно не согласиться, т.к. в научном обороте сведения из его монографии используются достаточно активно. В качестве примера можно назвать таких ведущих авторов,

<sup>1</sup> Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. Брянск : Тип. Л.И. Итина и Ко,

1907. Репринтное издание. М. : Либроком, 2011.

изучающих правовую культуру русского крестьянства, как В.Б. Безгин, Т.В. Шатковская, С.С. Крюкова и др.

Автор книги Вячеслав Вячеславович Тенишев (1878–1959) был весьма известным для своего времени человеком. Он был сыном князя В.Н. Тенишева, одного из руководителей акционерного общества Брянского рельсопрокатного, железоделательного и механического завода. Знатный род Тенишевых ведет свое начало от татарского мурзы Тениша Кугушева, который еще в XVI веке перешел на службу к московскому великому князю Василию III, отцу Ивана Грозного. Сведения о жизненном и творческом пути В.В. Тенишева содержатся в работах А.М. Дубровского, Т.В. Исаченко, И.А. Кеня, Ф.С. Исайчикова и др.<sup>2</sup>

В.В. Тенишев вел активную общественно-политическую деятельность и достиг на этом поприще значительных успехов. После получения высшего юридического образования в Петербурге он вернулся в Брянск, где в итоге сначала возглавил Брянское уездное по воинским повинностям присутствие, позже был избран уездным предводителем дворянства.

В 1907 г. В.В. Тенишев стал депутатом III Государственной думы и во время работы в парламенте активно защищал интересы Брянского уезда. В годы первой мировой войны В.В. Тенишев возглавлял Брянский окружной эвакуационный пункт раненых воинов и был уполномоченным Красного Креста на Брянском эвакуационном пункте<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Дубровский А.М., Исаченко Т.В., Кеня И.А. Вячеслав Тенишев — предприниматель, ученый, меценат [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://muzeum.me/index.php?n=42&page=news,свободный> (дата обращения: 02.09.2016); Кеня И.А. Диалог культур русской и французской цивилизации: имена и судьбы [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://e-notabene.ru/ca/article\\_523.html,свободный](http://e-notabene.ru/ca/article_523.html,свободный) (дата обращения: 03.09.2016); Исайчиков Ф.С. Депутат Госдумы В.В. Тенишев [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.kray32.ru/bryanskiy033\\_01\\_47.html,свободный](http://www.kray32.ru/bryanskiy033_01_47.html,свободный); Государственная дума Российской империи: 1906–1917. М. : РОССПЭН, 2008; Русское зарубежье во Франции: 1919–2000 : Биографический словарь. В 3 томах / под общей редакцией Л. Мнухина, М. Авриль, В. Лосской. М. : Наука, 2010; Незабываемые могилы. Российское зарубежье: некрологи 1917–1997 в 6 томах. Том 6. Книга 2. М. : Пашков дом, 1999.

<sup>3</sup> Исайчиков Ф.С. Депутат Госдумы В.В. Тенишев [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.kray32.ru/bryanskiy033\\_01\\_47.html,свободный](http://www.kray32.ru/bryanskiy033_01_47.html,свободный).

После захвата власти большевиками в 1917 г. В.В. Тенишев эмигрировал во Францию, где жил в Париже и работал на должности заведующего отделом учета в крупном банке. С 1926 г. он состоял в составе Союза русских дворян, целью которого было объединение русской интеллигенции в эмиграции. Также князь участвовал в работе Общества охранения русских культурных ценностей, занимался чтением лекций об императорской России, сотрудничал с общественно-литературной газетой «Русская мысль»<sup>4</sup>. Умер В.В. Тенишев в 1959 г. в г. Монтбан (Франция).

Рецензируемое исследование «Правосудие в русском крестьянском быту» можно считать одним из лучших результатов научной деятельности В.В. Тенишева по обработке материалов о крестьянской жизни, которые были собраны в Этнографическом бюро его отца. Кроме указанного издания, свет увидели другие публикации по юридической тематике, вышедшие в 1908–1909 гг. В частности, в 1908 г. в Петербурге была опубликована монография «Административное положение русского крестьянина», в 1909 г. в журнале Министерства юстиции появилась статья «Общие начала уголовного права в понимании русского крестьянина».

Монографическое исследование «Правосудие в русском крестьянском быту» является весьма удачной попыткой собрания и объединения в единое целое материалов этнографических исследований, посвященные правовому быту русского крестьянина. В предисловии автор отдает дань памяти своему отцу князю В.Н. Тенишеву, т.к. именно он был инициатором сбора информации о быте русских крестьян. Книга основана на материалах, присланных из большинства российских губерний (Новгородской, Вологодской, Орловской, Владимирской, Смоленской, Тульской, Калужской, Саратовской и других), поэтому можно говорить о высокой репрезентативности авторских выводов и наблюдений.

Монография В.В. Тенишева разделена на 7 глав, в которых автор подробно рассматривает: общие понятия крестьян о суде (глава 1); суррогаты правосудия в крестьян-

[www.kray32.ru/bryanskiy033\\_01\\_47.html,свободный](http://www.kray32.ru/bryanskiy033_01_47.html,свободный).

<sup>4</sup> Кеня И.А. Диалог культур русской и французской цивилизации: имена и судьбы [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://e-notabene.ru/ca/article\\_523.html,свободный](http://e-notabene.ru/ca/article_523.html,свободный).

ском быту (глава 2); волостные суды (глава 3); участвующие в процессе лица (глава 4); судебные доказательства (глава 5); судебное решение (глава 6); наказания, налагаемые волостными судами (глава 7).

Думается, что нет необходимости в подробном рассмотрении содержания каждой главы, поэтому остановимся на наиболее ярких моментах монографии. Так, при рассмотрении предрассудков, существующих у крестьян относительно суда, В.В. Тенишев приводит примеры, поражающие воображение. В частности, крестьяне Кромского уезда Орловской губернии искренне верили в то, что для успеха в суде необходимо брать с собой либо рубашку с новорожденного ребенка, либо рубашку (шкурку) с ужа или змеи. По мнению крестьян, выигрышу судебного дела могли помочь молитвы перед иконами, чтение святых книг.

В другой работе, посвященной юридическим воззрениям русских крестьян, В.В. Тенишев придерживался мнения, что в народной среде были сильны фатальные настроения, вера в то, что все предначертано свыше. Так, в статье «Общие начала уголовного права в понимании русского крестьянина» он отмечал, что «крестьяне верят в предопределение судьбы каждого человека, исключаяющее собственную волю его»<sup>5</sup>.

В рецензируемой монографии В.В. Тенишев подробно и обстоятельно рассматривает роль суеверий в сельском быту, их значимую роль в судопроизводстве. Изучение суррогатов правосудия в крестьянской жизни, которые были широко представлены самосудами, позволило автору прийти к выводам об их незаконности, самовольности и насильственности.

Большая часть монографии В.В. Тенишева посвящена функционированию волостных судов, которые были образованы в результате отмены крепостного права в 1861 г.

<sup>5</sup> Тенишев В.В. Общие начала уголовного права в понимании русского крестьянина // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 7. С. 133.

Автор подробно описывает требования к волостным судьям, особенности их материального и морального статуса, причины доминирующей роли писаря в волостном судопроизводстве, судебные доказательства, решения и наказания, которые применялись в волостном судопроизводстве.

Государственными судебными реформами Александра II был введен институт присяжных заседателей, судебный процесс стал состязательным, появились, как их называли в народе, «аблакаты», о которых в рецензируемой работе содержатся весьма колоритные сведения. Автор отмечает, что к адвокатам крестьяне относились, как правило, отрицательно, что было связано с их стремлением заработать на клиентах, независимо от степени вины или невиновности. Такое отношение распространялось преимущественно на деревенских адвокатов, которые чаще всего были неудачниками, не умеющими заниматься более серьезными делами. Городские адвокаты в глазах крестьян выглядели более уважаемыми людьми, обладающими высоким статусом в обществе.

Известно, что помимо изучения правовой культуры русского крестьянства, В.В. Тенишев опубликовал ряд работ по юриспруденции: «Избирательное право на основе представительских учреждений», «Вечный мир и международный третейский суд». По совокупности заслуг имя князя было внесено в Золотую Книгу Российской империи. Не последнюю роль в этом сыграла его научно-исследовательская деятельность, т.к. именно монография «Правосудие в русском крестьянском быту» является одним из ценных дореволюционных научных трудов, посвященных правовой эволюции крестьянства. Ее переиздание в 2011 г. еще раз доказывает, что дальнейшее введение в научный оборот этнографических сведений необходимо не только для объективного восприятия ушедшей картины правовых воззрений крестьян, но и для анализа современной юридической ситуации в обществе.

## Литература

1. Незабываемые могилы. Российское зарубежье: некрологи 1917—1997 в 6 томах. Том 6. Книга 2. М.: Пашков дом, 1999. 723 с.
2. Русское зарубежье во Франции: 1919—2000: Биографический словарь. В 3 томах / под общей редакцией Л. Мнухина, М. Авриль, В. Лосской. М.: Наука, 2010.
3. Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. Брянск: Тип. Л.И. Итина и Ко, 1907. Репринтное издание. М.: Либроком, 2011. 200 с.
4. Тенишев В.В. Общие начала уголовного права в понимании русского крестьянина // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 7. С. 119—156.

# Право на помощь: разработка законодательства о социальной помощи в период деятельности Временного правительства (март — октябрь 1917 г.)\*

*Павлова Ирина Петровна,  
профессор кафедры гражданского права и процесса  
Красноярского государственного аграрного университета,  
доктор исторических наук, доцент  
iripa@inbox.ru*

*Катцина Татьяна Анатольевна,  
доцент кафедры теории и методологии социальной работы  
Сибирского федерального университета,  
кандидат исторических наук, доцент  
katsina@list.ru*

*На основании законодательных актов, законопроектов, архивных материалов в статье воссоздается картина разработки законодательства о социальной помощи в 1917 г. Выявлено, что часть решений Временного правительства носила характер экстренных мер по оказанию помощи слоям населения, пострадавшим в ходе Первой мировой войны. Одновременно в рамках созданного Министерства государственного призрения разрабатывались перспективные направления помощи неимущим: выделялись категории нуждающихся в помощи, определялись принципы организации социальной поддержки (роль государства, органов местного самоуправления, благотворительных обществ). Революционный характер носила отмена сословного подхода в деле оказания социальной поддержки, был определен генеральный путь дальнейшего развития законодательства через систему государственного призрения, разработаны направления в создании первого социального кодекса — Детского Уложения.*

*Ключевые слова:* Временное правительство, Министерство государственного призрения, социальное законодательство, Детское уложение.

## **Right to Receive Assistance: Development of Legislation on Social Assistance in the Provisional Government Activity Period (March-October 1917)**

*Pavlova Irina P.,  
Professor of the Department of Civil Law and Procedure  
of the Krasnoyarsk State Agrarian University,  
Doctor of History, Assistant Professor*

*Kattsina Tatyana A.,  
Assistant Professor of the Department of Theory and Methodology of Social Work  
of the Siberian Federal University,  
Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor*

*Overview of the development of social assistance regulations in 1917 is based on legislative instruments, draft laws, archive materials. It is discovered that some decrees of Russian Provisional Government were urgent measures aimed in the field of assistance to inhabitants suffered from World War I. Simultaneously the established Ministry of state assistance elaborated promising groups of assistance to the poor:*

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Красноярского краевого фонда поддержки науки и научно-технической деятельности, проект «Революционная Россия: смена модели и практик социальной помощи в первой четверти XX века (на материалах Восточной Сибири)» № 16-11-24002.

*categories of the poor were highlighted, principles of arrangement of social assistance were determined (participation of state, public authorities, charity societies). Cancellation of estates system regarding social assistance was a pioneering approach, the general trend of further legislation development by means of state care was determined, the concepts of development of the first social code, children right laws (Detskoye Ulozheniye), were defined.*

**Key words:** Russian Provisional Government, Ministry of the state assistance, social assistance regulations, children right laws (Detskoye Ulozheniye).

Сущность социального законодательства по общему определению заключается в создании системы льгот, пособий, привилегий, которые позволяют перераспределять средства государства и общества в пользу социально необеспеченных лиц. После февральско-мартовских событий 1917 г. Временному правительству в социальной сфере нужно было упорядочить законодательство, централизовать дело социальной помощи, связав его с системой местного самоуправления, дополнить законы в военно-социальной области (ввести новые категории граждан, претендовавших на пособия), пересмотреть законы об обеспечении раненых и инвалидов, решить проблему беспризорного детства. В начале мая было образовано специальное общегосударственное ведомство — Министерство государственного призрения (далее — МГП), которому было предоставлено право использовать государственные кредиты, разрабатывать законопроекты. В сентябре было подготовлено положение «О местных уполномоченных Министерства государственного призрения». Район, подведомственный уполномоченному, должен был определяться для каждого случая в отдельности<sup>1</sup>. 22 сентября было утверждено Постановление об образовании Сопровождающих уполномоченных министерства. Таким образом, создавалась организационная сеть социальной помощи.

Помощь семьям призванных воинов была обеспечена Законом о призрении нижних воинских чинов и их семейств от 25 июня 1912 г. Закон представлял собой пример социально-страхового законодательства, гарантировал выдачу пособий семьям призванных на войну независимо от материального достатка семей. Реализация закона в годы войны требовала огромных средств. Л.А. Булгакова назвала этот закон «миной замедленного действия, разорвавшейся в

1917 г.»<sup>2</sup>. На Межведомственном совещании в МГП по ассигнованиям кредитов 25 августа 1917 г. сообщалось, что на пайки было израсходовано с начала войны свыше 3,5 млрд руб., к концу 1917 г. сумма должна была вырасти до 4,5 млрд руб.<sup>3</sup> В этой области критическим был вопрос о пайках внебрачным семьям и другим родственникам солдат и матросов. 24 апреля 1917 г. он был вынесен на рассмотрение Временного правительства, которое постановило образовать при МВД межведомственную комиссию для пересмотра действующего законодательства о выдаче пайка. Итогом ее работы стало постановление о распространении правил о призрении семейств солдат на внебрачных жен, беременных женщин солдат, детей, матерей, братьев и сестер призванных солдат, приемных детей. Одним из последних решений правительства был Циркуляр по военному ведомству от 27 октября 1917 г., по которому правила о призрении семейств нижних чинов распространялись на срочный призыв 1917 г.

Работа по подготовке законодательства в отношении объекта социальной помощи — «дети» — в 1917 г. шла в двух направлениях: решение проблем чрезвычайного уровня (беспризорничество, сиротство) и разработка перспективного законодательства по созданию системы социальной помощи детям. Значительную роль в организации призрения детей играл в период войны Романовский комитет по оказанию помощи детям-сиротам сельского населения, созданный в 1913 г. После свержения монархии комитет получил название Государственного комитета по бесприютным детям. На заседании МГП 19 мая при разработке проекта закона об изменении Поло-

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 6787. Оп. 1. Д. 6. Л. 2–2 об.

<sup>2</sup> Булгакова Л.А. Проблемы интеграции в сфере социальной помощи в дореволюционной России // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб., 2001. С. 431.

<sup>3</sup> Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 1414. Оп. 1. Д. 21. Л. 244.

жения о комитете было указано на необходимость увеличения доли субсидирования на помощь детям со стороны государства (с одной трети до половины от выделенных местными управлениями средств). К октябрю закон был подготовлен.

Деятельность по разработке общего законодательства о детях проводилась в рамках специального совещания МГП. В июле 1917 г. на нем была принята резолюция: «К вопросам воспитания не должно быть различия между детьми материально обеспеченными и не обеспеченными»<sup>4</sup>. На совещании (в некоторых документах — «съезде»), созданном по инициативе МГП в Петрограде (10–14 августа 1917 г.) работало четыре секции: охрана младенчества, дошкольное и школьное воспитание, попечение о «дефективных детях», работа с детьми-преступниками. Каждая из секций в итоговой резолюции должна была выделить предложения по изменению социального законодательства. Было определено, что дело охраны материнства и младенчества «должно быть передано в руки местных органов самоуправления». Считалась необходимой постепенная ликвидация воспитательных домов, домов «подкидышей». Было указано на необходимость законодательно урегулирования основных условий жизни детей: питания, обязательного обучения, труда, надзора и т.п. Все эти законы должны были составить «Детское уложение»<sup>5</sup>. После августовского съезда в министерстве был выработан проект «О Государственном комитете по детскому призрению». Был поставлен вопрос «о государственном страховании материнства и об издании закона о принудительном привлечении нерадивых отцов к участию в расходах по воспитанию их внебрачных детей»<sup>6</sup>. Проектируемое законодательство в области попечения о детях демонстрировало полное отсутствие словности, дифференцированный подход к разным возрастным категориям.

Вопрос о гарантированной законом помощи раненым и инвалидам был одним из центральных в деятельности Временного правительства. В МГП были разработаны «Желательные основания закона о помощи военноувечным». Государственное обеспечение инвалидов по проекту выражалось в пенсионных выплатах, лечении, обеспече-

нии протезами, организации обучения, помещении в заведения призрения. Организация помощи была возложена на органы местного самоуправления, а там, где они не были сформированы, — на временные комитеты помощи военноувечным<sup>7</sup>. 29 июня Временное правительство приняло указ об учреждении Общегосударственного и местных комитетов помощи военноувечным при Министерстве государственно-го призрения. К июлю был разработан основной акт, упорядочивавший деятельность комитетов — Устав Всероссийского Союза увечных воинов. Министерство выбрало демократический принцип подготовки законопроектов: они должны были проходить обязательную стадию обсуждения и заключения местных собраний инвалидов. Планировалось также создать «социальную инспекцию» для координации действий всех структур, занимавшихся призрением раненых. Объединяющую роль в этом процессе должны были играть Союзы земств и городов. На них возлагалось «проведение в жизнь законопроектов, обеспечение ассигнований казенных средств и т.п.»<sup>8</sup> 19 октября 1917 г. в рамках министерства была образована юридическая подкомиссия для определения понятия «военноувечный», был поставлен вопрос об уравнивании офицеров и солдат при оказании помощи<sup>9</sup>. В целом велась работа по подготовке к переходу на полное государственное обеспечение инвалидов войны.

В период деятельности Временного правительства было принято четыре закона («Временных положения»), которые создавали структуру местноорганизованной социальной помощи: положения о волостном, городском, земском и поселковом управлении. На основании «Временного положения о волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г. управлениям поручалось «попечение о призрении бедных, устройство благотворительных заведений» и др. Для решения этих задач волостные земства имели право устанавливать особые сборы<sup>10</sup>. По положению «О поселковом управле-

<sup>7</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. 5 мая — 24 июля 1917 г. Пг., 1918. С. 62–63.

<sup>8</sup> Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 16323. Оп. 1. Д. 138. Л. 1.

<sup>9</sup> ГА РФ. Ф. 6787. Оп. 1. Д. 7. Л. 16.

<sup>10</sup> Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. Т. 2. Май-июнь 1917 года / отв. ред.

<sup>4</sup> РГИА. Ф. 769. Оп. 1. Д. 149. Л. 14.

<sup>5</sup> РГИА. Ф. 769. Оп. 1. Д. 149. Л. 8.

<sup>6</sup> ГАРФ. Оп. 1. Д. 6. Л. 73–74.

нии» (в железнодорожных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых, дачных и иных населенных местах, крупных селах) от 15 июля 1917 г. на впервые создаваемый новый субъект местного управления — поселковое управление — возлагались мероприятия по призрению бедных, устройство благотворительных заведений, приютов, богаделен, странноприимных домов и т.п.<sup>11</sup> Волостные и поселковые единицы местного самоуправления были «ближе» к объекту социальной помощи. Постановлением Временного правительства от 9 июня 1917 г. изменено было также Положение о губернских и уездных земских учреждениях. В обязанности земских учреждений входили уже традиционные «заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями, призрение больных бедных и др.<sup>12</sup>. Земства стали более свободными в расходовании средств. Специальным постановлением были внесены изменения в действовавшее «Положение об общественном управлении городов» 1915 г. На города возлагалось попечение о призрении бедных и прекращении нищеты, а также устройство участковых попечительств о бедных<sup>13</sup>. Основанный на опыте германских городов, использовавших так называемую Эльберфельдскую систему<sup>14</sup>, вариант участковых попечительств в годы Первой мировой войны получил в России дальнейшее распространение. Городские думы могли выносить обязательные постановления об устройстве и порядке содержания благотворительных заведений,

ночлежных приютов<sup>15</sup>, а в качестве предупредительных мер устраивать общественные работы, биржи труда, посреднические конторы по поиску работы.

Опыт организации попечения в городах был взят за основу разработки общих подходов к социальному законодательству. В Москве, где имелся большой опыт организованной благотворительной деятельности, городской думой в апреле 1917 г. было проведено совещание по проблемам перспективы развития социального законодательства. Были обсуждены вопросы о формировании системы обязательного призрения, о структуре органов социальной помощи, об установлении специальных налогов в пользу бедных и т.д. Был определен принцип «места призрения»: помощь должна оказываться по месту приложения труда человека, оказавшегося в состоянии нужды. Финансовое обеспечение по плану московского совещания должно было производиться из средств данной местности. Государственная задача заключалась в софинансировании в случае необходимости<sup>16</sup>.

Петроградская городская управа также провела совещание Комиссии по вопросам развития социального законодательства. Руководил его работой товарищ городского головы Петрограда А.В. Луначарский. Взяв за основу принцип обязательного призрения, комиссия считала, что помощь должна оказываться в минимальном размере и зависеть от причин состояния нужды<sup>17</sup>. Были выделены категории нуждающихся: «случайно впавшие в нужду», калеки, старики, дети, «уклоняющиеся от труда», инвалиды войны. В районных думах предполагалось создавать отделения социальной помощи. Было решено сделать опыт столицы вариантом апробирования перспективного законодательства, основанного на принципе обязательного государственного обеспечения.

Важным каналом организации социальной помощи в дореволюционный период

Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская. М., 2002. С. 98–99.

<sup>11</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 499 ; Журналы заседаний Временного правительства: в 4 т. Т. 3. Июль-август 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько. М., 2004. С. 346.

<sup>12</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 257–258.

<sup>13</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 446.

<sup>14</sup> Павлова И.П. Эльберфельдская система социальной помощи неимущим: от добровольчества к профессионализму // Журнал исследований социальной политики. 2016. 14. № 3. С. 363–376 ; Kacina T.A. Das Elberfelder System in Ostsbirien- Idee und Realität um die Jahrhundertwende // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. 2013. Band 61. Heft 3. S. 386–410.

<sup>15</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 453–454.

<sup>16</sup> Pavlova Irina. Soziale Rechte am Wendepunkt: Das Recht auf Sozialhilfe unter den Bedingungen der russischen Revolution // Staatsbürgerschaft und Teilhabe: Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa. Hrsg. Katrin Boeck u.a. De Gruyter Oldenburg, München, 2014. S. 278.

<sup>17</sup> ГА РФ. Ф. 6787. Оп. 1. Д. 6. Л. 78 об.

была общественно организованная и частная благотворительность, которая имела определенную законодательную базу, однако нормы, определяющие формы и пределы помощи, не были определены<sup>18</sup>. Временное правительство Постановлением от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах» ввело явочный порядок открытия и закрытия обществ. Именные (императорские) благотворительные комитеты переживали в 1917 г. период переустройств, сопровождавшихся сокращением или прекращением финансирования. 21 марта было принято постановление о подчинении самостоятельных благотворительных организаций подлежащим ведомствам и учреждениям: они распределялись по разным министерствам<sup>19</sup>. К осени 1917 г. многие частные благотворительные учреждения, как показывают архивные документы, прекращали деятельность из-за сокращения средств и стремились попасть под ведомство МГП. Частное благотворение изживало себя в ходе революции.

Что касается общего социального законодательства, то оно так и не было подготовлено. 19 сентября 1917 г. МГП направило записку во Временное правительство, в которой говорилось: «В настоящее время, когда все

области призрения нуждающихся переходят в ведение Министерства государственного призрения и когда к нему же отошло из МВД заведование делами общественного призрения, особенно ярко выступает полная неудовлетворительность действующего Устава об общественном призрении, не отвечающего большинству поставленных жизнью задач и представляющего необходимость полной переработки и дополнения его»<sup>20</sup>.

Анализ законопроектов и законодательных актов, подготовленных и принятых в период деятельности Временного правительства, показывает, что в области социального законодательства произошли революционные изменения: сословный принцип оказания помощи нуждающимся был отменен; была создана структура общегосударственного уровня — Министерство государственного призрения; определен перспективный путь дальнейшего развития законодательства в этой области — государственное призрение (финансирование) в сочетании с местной организованной помощью (реальная деятельность). Опыт деятельности юристов и практических работников в социально-правовой сфере в период руководства страной Временного правительства стал основой для создания уникальной советской системы социального обеспечения<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Кеня И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России // История государства и права. 2014. № 4. С. 6.

<sup>19</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля — 5 мая 1917 г. Пг., 1917. С. 283–284.

<sup>20</sup> ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1535. Л. 31.

<sup>21</sup> Благодир А.А. К вопросу о формировании национальной системы социально-обеспечительного законодательства в период с 1917 по 1936 г. // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 38–42.

## Литература

1. Благодир А.А. К вопросу о формировании национальной системы социально-обеспечительного законодательства в период с 1917 по 1936 г. // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 38–42.
2. Булгакова Л.А. Проблемы интеграции в сфере социальной помощи в дореволюционной России // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования / под ред. О.А. Лейкинда. СПб.: Лики России, 2001. С. 313–323.
3. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1537.
4. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 6.
5. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 6787. Оп. 1. Д. 7.
6. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1535.
7. Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 года: в 4 т. Т. 2: май–июнь 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько, О. В. Лавинская. М.: РОССПЭН, 2002. 511 с.
8. Журналы заседаний Временного правительства: март–октябрь 1917 года: в 4 т. Т. 3: июль–август 1917 года / отв. ред. тома Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько. М.: РОССПЭН, 2004. 416 с.
9. Кеня И.А. Правовое регулирование благотворительной деятельности в дореволюционной России // История государства и права. 2014. № 4. С. 3–9.
10. Павлова И.П. Эльберфельдская система социальной помощи неимущим: от добровольчества к профессионализму // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14. № 3. С. 363–376.
11. Российский государственный военно-исторический архив. Ф. 16323. Оп. 1. Д. 138.

12. Российский государственный исторический архив. Ф. 769. Оп. 1. Д. 149.
13. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1: 27 февраля — 5 мая 1917 г. Пг.: Государственная типография, 1917. VI, 2, 555 с.
14. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая — 24 июля 1917 г. Часть первая. Отделы I–VIII. Пг.: Первая государственная типография, 1918. VII, 799 с.
15. Katcina T.A. Das Elberfelder System in Ostsibirien- Idee und Realität um die Jahrhundertwende // Jahrbücher für Geschichte Osteuropas. 2013. Band 61. Heft 3. S. 386–410.
16. Pavlova I. Soziale Rechte am Wendepunkt: Das Recht auf Sozialhilfe unter den Bedingungen der russischen Revolution // Staatsbürgerschaft und Teilhabe: Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa. Hrsg. Katrin Boeck u.a. De Gruyter Oldenburg, München, 2014. P. 269–288.

## Трудоустройство населения Хорезмской области в годы независимости

*Ваисов Азад Хасанович,  
самостоятельный соискатель кафедры истории  
Ургенчского государственного университета  
vaisov77@mail.ru*

*В статье освещены актуальные вопросы по трудоустройству населения в Хорезмской области в условиях глобализации.*

*Ключевые слова: трудоустройство населения, рынок труда, независимость Узбекистана, глобализация.*

### Employment of Population of the Khorezm Region in the Years of Independence

*Vaisov Azad Kh.,  
Independent Degree-Seeking Student of the Department of History  
of the Urgench State University*

*The article highlights the current issues of employment of population in the Khorezm region in the context of globalization.*

*Key words: employment of the population, the labor market, the independence of Uzbekistan, globalization.*

Происходящие реформы в Республике Узбекистан сегодня демонстрируют свои результаты по формированию устойчивой и плодотворной экономики. За короткое время были достигнуты значительные успехи в экономике, где произошли глубокие структурные изменения в обеспечении роста прибыли населения, в усилении эффективности внешней торговли и инвестиционных процессов, в реформировании сельского хозяйства, в устойчивом развитии малого бизнеса и частного предпринимательства, в упрочении деятельности финансово-банковской структуры.

В первоначальной стадии самостоятельного развития нашего государства, т.е. с 1991 по 2000 год, в реализации больших из-

менений главное внимание было уделено отказу от централизованной административно-приказной системы и созданию условий для формирования основ рыночной экономики, в первую очередь формированию законодательной базы. Была создана правовая основа дальнейшей либерализации и модернизации экономики, а это является неизбежной гарантией рыночных реформ.

Если с этой точки зрения мы обратим внимание на Хорезмскую область, то в период с 1991 по 2001 год главное управление по труду и социальной защите населения и его органы на местах первоочередное внимание уделяли углублению реформ в области трудоустройства, отвечая тре-

бованиям закона Республики Узбекистан «О трудоустройстве населения», улучшили социальную защиту и трудоустройство населения. Рассчитанная на 1991 год программа занятости направлена на обеспечение положительного решения этих задач, оздоровление ситуации на рынке труда и результативное использование производительных сил.

За прошедшие годы произошел положительный поворот в деятельности органов по трудоустройству населения. Городские и районные органы по трудоустройству граждан глубоко проанализировали процессы в области занятости. Улучшились их связи с работодателями, предприятиями и организациями, усилилось их влияние на формирование трудовых отношений. В 2001 году в городские и районные органы по трудоустройству по вопросам занятости обратились 32 437 граждан и были включены в списки людей, ищущих работу. Это составляет 102,2 процента по отношению к плану. Число включенных в списки по сравнению с 2000 годом возросло на 3 242 человека, или на 10,7%. План по включению в списки нетрудоустроенных граждан с превосходством был выполнен в следующих районах: Янгиарыкском (134,8%), Багатском (119,2%), Шаватском (110,8%), Хазараспском (112,0%), в городе Ургенче (107,3%), Кошкуньском (107,2%), Хивинском (102,7%) и Янгибазарском (101,7%) [1].

В 2001 году было трудоустроено 18 533 человека. Достигнуты положительные изменения по привлечению безработных на общественные работы с краткосрочной оплатой. В 2001 году 3 925 безработных граждан были привлечены к этому виду трудовой деятельности.

Отделы по труду, проанализировав конъюнктуру на рынке труда, в соответствии с потребностями предприятий организовали переобучение профессиям безработных граждан, и в 2001 году по Хорезмской области 1 111 безработных, в основном молодежь, впервые ищущая работу, были обучены новым профессиям. Установленный план был выполнен на 103,8%.

Лучших показателей добились Хивинский район (120,5%), город Ургенч (118,8%), Шаватский район (111,1%), Янгибазарский район (104%), Хазараспский район (103,6%) и Янгиарыкский район (103,3%). В этом направлении особое внимание было уделено обучению профессиям безработных граждан по методу наставничества. План про-

граммы не был выполнен только в Ургенчском районе, выполнение составило 67% [2].

С достижением независимости усилилось внимание к созданию новых рабочих мест. В 2001 году в области создано 26 341 новое рабочее место, в том числе в среднем и малом бизнесе и в сфере предпринимательства — 24 615, на малых и средних предприятиях — 7 590. Больше всего рабочих мест было создано в Хазараспском районе — 3 241, а в Ханкинском районе — 3 101.

В отделах труда назначено пособие по безработице 8 645 гражданам, внесенным в списки безработных и необеспеченных подходящей работой.

С целью обеспечения нетрудоустроенных граждан работой в городах и районах были созданы ярмарки свободных рабочих мест, затем превратившиеся в традицию. В 2001 году были организованы подобные ярмарки в городе Ургенче 3 раза, в Ханкинском районе — 2, в Багатском — 4, Гурленском — 2, Хазараспском — 3, Шаватском — 4, Ургенчском — 2, Янгиарыкском — 1, Янгибазарском — 2, Хивинском — 2, Кошкуньском — 1, всего 26. На этих ярмарках 670 предприятий и организаций предложили 5 517 свободных рабочих мест. В них приняли участие 6 265 безработных граждан. 1 847 человек были трудоустроены. 3 765 граждан получили консультации в соответствии с трудовым и правовым законодательством.

В 2008 году на внеочередной сессии областного Совета народных депутатов президент Ислам Каримов остановился на развитии экономики области и ситуации в сельском хозяйстве, являющейся источником основной прироста населения, дал советы и предложения по решению ждущих своей развязки проблем.

В 2007 году, с учетом дальнейшего роста качества производства сельского хозяйства, были реализованы необходимые работы по оптимизации земельных участков, выделенных фермерским хозяйствам [3].

Президент Ислам Каримов в своем докладе конкретно показал, что решающее значение имеют рост экономики на местах, создание новых предприятий, оснащенных современной техникой и технологиями, привлечение зарубежных средств для их реконструкции, широкое внедрение малого бизнеса и частного предпринимательства, развитие сферы обслуживания и различных видов народных промыслов, поощрение развития животноводства в сельских

местностях. Это в первую очередь является основным источником занятости населения, роста его заработной платы и прибыли, решения важнейших социальных проблем в городах и районах, роста местных бюджетов области, города и районов.

Если даже выполнена программа занятости населения, обеспечение работой остается актуальной задачей. В докладе отмечено, что необходимо определить задачи в этом направлении; в разрешении проблем, связанных с трудоустройством выпускников профессиональных колледжей, решающую роль играют ответственные организации и учреждения вместе с представителями местных хакимиятов, которые должны предпринять практические меры по обеспечению молодежи современными видами работ [4].

В 2001 году со стороны государственного органа накопительства, являющегося помощником в трудоустройстве, с целью создания новых рабочих мест для субъектов малого и среднего бизнеса через коммерческие банки было выделено 483 млн 015 тысяч сумов кредита, в том числе: субъектам малого и среднего бизнеса 371 млн 640 тысяч сумов, 166 субъектам семейного предпринимательства 111 млн 375 тысяч сумов [5].

В 2007 году в области было создано 37 110 новых рабочих мест, среди них в сфере малого бизнеса — 21 160, в сфере обслуживания и сервиса — 18 179, народного промысла — 3 445. Развитие малого бизнеса и частного предпринимательства усиливает влияние и престиж их представителей в нашем обществе.

Представитель агентства внешней трудовой миграции в области ведет свою деятельность по отправлению на работу в зарубежные страны молодых людей, проживающих на территории области, на основе Положения «О порядке профессиональной деятельности за рубежом граждан Республики Узбекистан», утверждено-

го решением Кабинета Министров за номером 408 от 19 октября 1995 года. С 3 января 2000 года ведется список молодых людей, желающих работать за границей. На 1 января 2003 года число желающих составляло 1 990 человек, из них 79 человек были направлены на работу в Южную Корею, 87 — в Северную Корею, всего 166 человек.

За истекшее время со стороны работников государственной инспекции по труду и праву Главного управления были проверены 656 предприятий и организаций на соответствие их деятельности закону «Об обеспечении работой населения». Наряду с положительными изменениями были выявлены в некоторых случаях и незаконные действия.

В течение 2002 года со стороны работников отдела экспертизы защиты и условий труда были проверены 656 предприятий и организаций, в результате были выявлены нарушения трудового законодательства и трудовой защиты. Была временно приостановлена работа более 30 мастерских и рабочих станков, создающих опасность для жизни работников. Также были представлены руководителям предприятий 543 письменных рекомендации к обязательному выполнению.

Таким образом, можно констатировать, что главной задачей нашего государства является последовательный и поэтапный рост жизненного уровня народа. Как подчеркивает первый президент Республики Узбекистан Ислам Каримов, «...сегодня мы живем в смело меняющемся мире, где постоянно растут процессы глобализации, где решающую роль играют интернет и интеллектуальное возрождение, и, не очаровываясь достигнутыми результатами, четко представляем себе, что путь, который мы прошли до сих пор, — это только одна часть сложного и тяжелого пути, стоящего перед нами» [6].

### Литература

1. Отчет отдела «Социальной защиты» статистического управления Хорезмской области по результатам 2001 года. Ургенч, 2002.
2. Материалы действующего архива Хорезмской области. Речь хокима области, посвященная результатам социально-экономического развития области в 2008 году и важным задачам устойчивого развития экономики в 2009 году.
3. Отчет отдела «Социальной защиты» статистического управления Хорезмской области по результатам 2001 года. Ургенч, 2002. С. 4.
4. Программа кандидата в Президенты Республики Узбекистан Ислама Абдуганиевича Каримова // Народное слово. 2015. 27 февраля.

# Формирование пенсионного обеспечения по старости в советской системе социального обеспечения: историко-правовой анализ

*Менкенов Алексей Владимирович,  
начальник отдела правового обеспечения  
образовательной деятельности правового управления  
Российской академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),  
кандидат юридических наук  
menkenov@ranepa.ru*

*В Советской России пенсионное обеспечение по старости изначально конструировалось как частный случай пенсионного обеспечения по инвалидности. В настоящей статье исследуется процесс формирования пенсионного обеспечения по старости как самостоятельного вида пенсионного обеспечения.*

**Ключевые слова:** пенсии по старости, пенсии по инвалидности, трудовой стаж, пенсионный возраст.

## Forming of an Old Age Pension Scheme in the Soviet Social Welfare System: Historical and Legal Analysis

*Menkenov Aleksey V.,  
Head of the Division of Legal Support of Educational Activity  
of the Legal Department  
of the Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration (RANEPA),  
Candidate of Legal Sciences*

*In Soviet Russia, the old-age pension was originally designed as a special case of disability pension. The article examines the process of formation of old-age pension as a separate type of pension.*

**Key words:** old-age pension, disability pension, work experience, pensionable age.

Обеспечение по старости как самостоятельный вид пенсионного обеспечения в СССР сформировалось в результате длительного процесса.

В первых актах Советской власти, посвященных вопросам социального обеспечения<sup>1</sup>, старость не рассматривалась как самостоятельное основание пенсионного обеспечения. Она рассматривалась как одна из причин нетрудоспособности наряду с увечьем на производстве, профессиональным заболеванием и общим заболеванием. В этой связи пенсионное обеспечение по старости конструировалось не как самостоятельный вид пенсионного обеспечения, а как частный случай пенсионного обеспечения по инвалидности. Как отмечал Л.Я. Гинзбург, из такой конструкции следо-

вало, что блага социального обеспечения должны предоставляться не всем старикам, а только тем, кто в силу достижения преклонного возраста стал нетрудоспособным. Соответственно старики, сохранившие трудоспособность, права на обеспечение не имеют<sup>2</sup>.

Данный вывод подтверждается отсутствием в Положении о социальном обеспечении трудящихся, принятом 31.03.1918, указания на возраст, достижение которого означало наступление старости. Понятие «старость» не раскрывалось.

Переход к новой экономической политике не изменил подход к обеспечению по старости. Согласно Декрету СНК РСФСР от 08.12.1921 «О социальном обеспечении инвалидов»<sup>3</sup> право на социальное обеспе-

<sup>1</sup> См.: Декрет СНК от 31.03.1918 Положение о социальном обеспечении трудящихся // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

<sup>2</sup> Гинзбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / отв. ред. А.С. Краснопольский М. : Издательство АН СССР, 1958. С. 38.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672.

чение при инвалидности предоставлялось всем лицам, работавшим по найму и потерявшим трудоспособность вследствие: увечья, профессионального заболевания или иных причин (старческая дряхлость и пр.). Это означало, что пожилые граждане обеспечиваются пенсиями только при условии нетрудоспособности. Декрет от 08.12.1921 впервые в качестве условия социального обеспечения инвалидов вследствие иных причин (под данную категорию попадали инвалиды вследствие общего заболевания и старики) вводит требование наличия стажа работы по найму (трудового стажа) в различных предприятиях и учреждениях не менее 8 лет.

Введение требования трудового стажа от инвалидов вследствие иных причин рассматривалось специалистами как направленное на ограничение числа обеспечиваемых. Как отмечала З.Р. Теттенборн, «требование 8-летнего стажа работы по найму в момент издания декрета от 8 дек. 1921 г., которым этот срок был установлен, вызвано было стремлением исключить из круга страхуемых тех, инвалидность которых не состоит в связи с профессиональной работой по найму и которые до начала империалистической войны работой по найму не занимались»<sup>4</sup>.

КЗоТ РСФСР 1922 г., сохранив в целом условия пенсионного обеспечения, установленные Декретом от 08.12.1921, освободил от требования трудового стажа инвалидов от общих заболеваний: «Правом на обеспечение по инвалидности пользуются все лица, работающие по найму и потерявшие трудоспособность вследствие увечья, заболевания или старости. Совнаркому предлагается установить срок продолжительности работы, дающей право на получение пособия по старости» (ст. 187)<sup>5</sup>.

Циркуляром Народного комиссариата социального обеспечения от 11.12.1922<sup>6</sup> было подтверждено, что для инвалидов вследствие старости сохраняется действие требование 8 лет трудового стажа. Стаж при этом требовался непрерывный (п. «б» ст. 2 Циркуляра).

Признак непрерывности также отвечал цели ограничения числа обеспечиваемых.

<sup>4</sup> Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. М.: Госиздат, 1925. С. 108.

<sup>5</sup> СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

<sup>6</sup> Циркуляр НКСО РСФСР от 11.12.1922 // Известия НКСО РСФСР. 1922. № 50.

Как отмечал Л.Я. Гинзбург, в условиях эпохи империалистической войны, революции, гражданской войны и первых лет нэпа далеко не каждый, имеющий за плечами 8 лет трудовой деятельности, мог доказать, что накопил их непрерывной работой на одном или последовательно на нескольких предприятиях<sup>7</sup>. Еще большие затруднения на практике были связаны с тем, что в первых нормативных актах эпохи нэпа понятие непрерывного стажа уточнено не было. Возникавшие на практике вопросы были урегулированы постановлением Союзного Совета Социального Страхования (СССС) лишь в 1926 году<sup>8</sup>.

Дифференциация требований, предъявляемых к инвалидам вследствие старости и инвалидам вследствие общего заболевания, породила значительные трудности для страховых органов. А. Вишневский писал: «Трудно найти небольшого старика. Установив, что при инвалидности вследствие общей болезни трудового стажа не требуется, а при инвалидности вследствие старости такой стаж требуется, Кодекс (КЗоТ РСФСР 1922 г. — *Прим. авт.*) оставляет открытым вопрос о том, как провести границу между инвалидностью первого порядка и инвалидностью второго порядка, отчего страховые органы по-прежнему не могут решить, когда же именно они должны требовать удостоверение о трудовом стаже и когда не должны...»<sup>9</sup>.

По мнению А. Вишневского, употребив в Кодексе законов о труде термины «старость», «инвалидность вследствие старости», законодатель встал на путь страхования старости как таковой. «Чтобы довести это до конца, а вместе с тем разрешить вопрос о границе между инвалидами вследствие болезни и инвалидами вследствие старости, законодатель должен был бы установить тот возраст, достижение которого знаменует собой старость и порождает право на обеспечение вследствие старости»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Гинзбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / отв. ред. А.С. Краснопольский. М.: Издательство АН СССР, 1958. С. 41.

<sup>8</sup> Постановление СССС от 27.09.1926 «О порядке исчисления трудового стажа инвалидов труда, инвалидность которых была установлена в возрасте старше 50 лет» // ИНКТ. 1926. № 40. С. 5.

<sup>9</sup> Вишневский А. К вопросу о трудовом стаже инвалидов // Вопросы страхования. 1923. № 50. С. 4.

<sup>10</sup> Вишневский А. Там же. С. 4.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 28.08.1925 было утверждено новое Положение об обеспечении в порядке социального страхования инвалидов труда и членов семейств, умерших или безвестно отсутствующих застрахованных и инвалидов труда<sup>11</sup>. Положением был установлен пенсионный возраст — не менее 50 лет<sup>12</sup>, однако критерий утраты трудоспособности в качестве условия обеспечения по старости отменен не был. Таким образом, обеспечение по старости по-прежнему осуществлялось в рамках обеспечения по инвалидности.

Введение пенсионного возраста дало четкую установку пенсионным органам: требовать подтверждения трудового стажа от всех лиц, претендующих на обеспечение по инвалидности в возрасте 50 и более лет, если только инвалидность не связана с профессиональным заболеванием или трудовым увечьем<sup>13</sup>.

Положением об обеспечении в порядке социального страхования по случаю инвалидности и потере кормильца 1928 года<sup>14</sup> категория «инвалидность вследствие старости» была исключена. Положение ввело одну общую собирательную группу — лица, потерявшие трудоспособность вследствие других причин, для всех из них устанавливало требование о наличии общего трудового стажа от 1 до 8 лет в зависимости от возраста.

Переход к самостоятельному обеспечению по старости начался только в конце 1920-х годов. Постановление СССС от 05.01.1928 впервые вводит страхование по

старости для рабочих текстильной промышленности<sup>15</sup>. Данный акт стал первым в СССР, в котором обеспечение по старости было сконструировано как самостоятельный вид пенсионного обеспечения. Согласно этому постановлению право на обеспечение по старости не зависело от трудоспособности гражданина. Условиями обеспечения стали возраст и стаж. Для мужчин пенсионный возраст был установлен в 60 лет, для женщин — 55 лет. Трудовой стаж: общий — не менее 25 лет, специальный — не менее одного года непосредственно перед обращением за назначением пенсии. Условием выплаты пенсий являлось прекращение работы на предприятиях текстильной промышленности. Размер пенсий устанавливался на уровне пенсий инвалидов II группы вследствие общего заболевания.

Постепенно пенсионное обеспечение по старости вводится и для других категорий рабочих. В 1929 году пенсионное обеспечение по старости было распространено на железнодорожников, металлургов и горняков<sup>16</sup>. Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию от 13 февраля 1930 года<sup>17</sup> закрепило право на пенсию по старости рабочих горной, металлической (в том числе электропромышленности), химической, текстильной, полиграфической, стекольно-фарфоровой, табачно-махорочной отраслей промышленности, рабочих железнодорожного и водного транспорта. Право распространения обеспечения по старости на рабочих других отраслей, а также на служащих было предоставлено Союзному совету социального страхования (СССС). Были установлены общие условия назначения пенсий по старости: достижение установленного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), наличие стажа работы по найму в общей сложности не менее 30 лет для мужчин и 25 лет для женщин. Для

<sup>11</sup> СЗ СССР. 1925. № 57. Ст. 429.

<sup>12</sup> Обращаем внимание, что в 1927 году ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении составляла лишь 40 лет, женщин — 46 лет. См. подробнее: Харченко В.И., Михайлова Р.Ю., Онищенко П.И. Показатели продолжительности жизни населения России в сравнении с другими странами // Проблемы прогнозирования. 2003. № 6. С. 120.

<sup>13</sup> Баевский И.Л. и Эмдин Я.Р. Действующее законодательство по социальному страхованию. С. 163.

<sup>14</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 14.03.1928 «Положение об обеспечении в порядке социального страхования по случаю инвалидности и по случаю потери кормильца» // СЗ СССР. 1928. № 17, ст. 146; Правила обеспечения в порядке социального страхования по инвалидности и по случаю потери кормильца, изданные СССС 4 июля 1928 г. // ИНКТ. 1928. № 28–29. С. 424.

<sup>15</sup> ИНКТ. 1928 № 3. С. 40.

<sup>16</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 15.05.1929 г. «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости» // СЗ СССР. 1929. № 32, ст. 289; Правила обеспечения в порядке социального страхования по старости: утв. СССС 23.05.1929 // ИНКТ. 1929. № 25–26. С. 405.

<sup>17</sup> Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию: утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 13.02.1930 // СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 132.

лиц, занятых на подземных работах в горной промышленности, были предусмотрены льготные условия обеспечения: достижение 50-летнего возраста и трудовой стаж не менее 20 лет, из которых не менее 10 лет на подземных работах. Поэтапно пенсионное обеспечение по старости было распространено на все категории рабочих и служащих.

Таким образом, основы пенсионного обеспечения по старости: пенсионный возраст, требования к стажу и др. были заложены в нормативных документах первых пятилеток. К середине 1930-х пенсионное обеспечение по старости сложилось как самостоятельный вид социального обеспечения.

### Литература

1. Баевский И.Л. Эмдин Я.Р. Действующее законодательство по социальному страхованию (с комментариями). Текст. / И.Л. Баевский, Я.Р. Эмдин. М. : Вопросы труда, 1928. 582 с.
2. Вишневский А. К вопросу о трудовом стаже инвалидов // Вопросы страхования. 1923. № 50.
3. Гинзбург А.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / отв. ред. А.С. Краснопольский. М. : Издательство АН СССР, 1958.
4. Теттенборн З.Р. Советское социальное страхование. М. : Госиздат, 1925. 136 с.
5. Харченко В.И., Михайлова Р.Ю., Онищенко П.И. Показатели продолжительности жизни населения России в сравнении с другими странами // Проблемы прогнозирования. 2003. № 6. С. 120.