

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

№ 4 / 2019

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. Издаётся с 1998 г., выходит ежемесячно.

Главный редактор:

Исаев И.А., д.ю.н., профессор

Редакционный совет:

Аронов Д.В., д.и.н., профессор;

Бабич И.Л., д.и.н.;

Жильцов Н.А., к.ю.н., к.пед.н., профессор,

почетный работник юстиции России;

Мельников С.А., д.ю.н., профессор;

Мигущенко О.Н., д.ю.н., доцент;

Нигматуллин Р.В., д.ю.н., профессор,

заслуженный юрист Республики Башкортостан;

Рассказов Л.П., д.ю.н., д.и.н., профессор;

Ромашов Р.А., д.ю.н., профессор,

заслуженный деятель науки РФ;

Сафонов В.Е., д.ю.н., профессор;

Туманова А.С., д.ю.н., д.и.н., профессор;

Хабибулин А.Г., д.ю.н., профессор,

заслуженный юрист РФ;

Чердаков О.И., к.и.н., д.ю.н., профессор

Редакционная коллегия:

Бодунова О.Г., к.ю.н., доцент;

Зенин С.С., к.ю.н., доцент;

Клименко А.И., д.ю.н., доцент;

Недобежкин С.В., к.ю.н., доцент;

Сигалов К.Е., д.ю.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.

Администрация и полиция в исторической ретроспективе

Корсаков К.В. Первоначальные формы уголовного наказания в истории публичного права..... 3

Данилов Е.О. Эволюция правового регулирования медицинской деятельности в России (часть 1)..... 9

Туманов Д.Ю. Ограничение права советских граждан на свободу передвижения в ходе паспортизации 1930-х годов..... 16

Тепляшин И.В. Народный контроль в 40–50-е годы советской власти: формы реализации и особенности периода 19

Кириянов А.Ю. Конституционно-правовое регулирование народного контроля в СССР и его влияние на становление негосударственного контроля в Российской Федерации 26

Кулачков В.В. Правовые аспекты крестьянских переселений в 1920-е годы (на материалах Брянской и Смоленской губерний) 32

Афанасьева М.П. Исторические предпосылки правового обеспечения равенства доступа к служебной деятельности: постсоветский период 36

Социальная сфера и судебная система: опыт истории

Лысак Н.В. Должностные преступления в потребительской кооперации России в 80-е годы XX века 42

Носков Ю.Г. Обеспечение судебной системы СССР в годы Великой Отечественной войны 48

Гарцева Ю.Ю. Опекa и попечительство в Российской империи в контексте правового регулирования межличностных отношений 52

Арсеньева Г.В., Храмова И.С. Правовые основы деятельности образовательных учреждений в Российской империи (по документам реформы 1802 г.)57

Бахарев Д.В. «Народный заступник и печальник». К юбилею выдающегося отечественного юриста и правозащитника Генриха Борисовича Слиозберга (1863–1937 гг.) 62

Невлев В.В. Эволюция юридической природы потребительской кооперации в период НЭПа 69

Научная жизнь

Сердюк А.В., Рудакова К.Р. Крым в истории государства и права России (к 235-летию присоединения полуострова к Российской империи) 75

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. 10. Усл. печ. л. 10.

Номер подписан в печать 14.02.2019.

Номер вышел в свет 03.04.2019.

Тираж 3000 экз. Цена свободная.

Подписные индексы:

Роспечать — 47643 (на полуг.);
Объединенный каталог. Пресса России — 85492 (на полуг.).

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 публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Учредитель:
Издательская группа «Юрист».

HISTORY OF STATE AND LAW

No. 4 / 2019

RESEARCH AND LAW JOURNAL. The Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communication, Communications and Protection of Cultural Heritage.
Reg. Pl No. FC77-30776 from December 25, 2007. Published since 1998. Published monthly.

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;
Zhil'tsov N.A., candidate of juridical sciences, assistant professor,
candidate of pedagogical sciences, professor,
Honorary Worker of Justice of Russia;
Mel'nikov S.A., doctor of juridical sciences, professor;
Migushhenko O.N., doctor of juridical sciences, assistant professor;
Nigmatullin R.V., doctor of juridical sciences, professor,
Honored lawyer of the Republic of Bashkortostan;
Rasskazov L.P., doctor of juridical sciences, professor,
doctor of historical sciences, professor;
Romashov R.A., doctor of juridical sciences, professor,
Honored Scientist of the RF;
Safonov V.E., doctor of juridical sciences, professor;
Tumanova A.S., doctor of juridical sciences, professor,
doctor of historical sciences, professor;
Khabibulin A.G., doctor of juridical sciences, professor,
Honored lawyer of the RF;
Cherdakov O.I., candidate of historical sciences, doctor of juridical sciences, professor

Editorial Staff:

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

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

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

Deputy Editors in Chief

of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I.,
Bely'kh 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.

Administration and police in the historical retrospect

- Korsakov K.V.* Initial Forms of Criminal Punishment in the History of Public Law 3
Danilov E.O. Evolution of Legal Regulation of Medical Activities in Russia (Part 1) 9
Tumanov D.Yu. Limitation of the Right of Soviet Citizens to the Freedom of Movement in Course of Passportization of 1930s 16
Tepl'yashin I.V. Popular Control in the Years of the Soviet Rule (the 1940s to the 1950s): Implementation Forms and Peculiarities of the Period ... 19
Kiryanov A.Yu. Constitutional Law Regulation of Popular Control in the USSR and Its Influence on the Establishment of Non-State Control in the Russian Federation 26
Kulachkov V.V. Legal Aspects of Peasant Migrations in the 1920s (Based on Files of the Bryansk and Smolensk Governorates) 32
Afanasyeva M.P. Historical Prerequisites of Legal Regulation of Equality of Access to Official Activities: The Post-Soviet Period 36

The social sphere and the judicial system: historical experience

- Lysak N.V.* Professional Misconduct in Consumer Cooperation in Russia in the 1980s 42
Noskov Yu.G. Support of the Judicial System of the USSR in the Years of the Great Patriotic War 48
Gartseva Yu.Yu. Custody and Guardianship in the Russian Empire against the Background of Legal Regulation of Interpersonal Relationships 52
Arsenyeva G.V., Khramova I.S. Legal Bases of Activities of Educational Institutions in the Russian Empire (Based on Documents of the Reform of 1802) ... 57
Bakharev D.V. Popular Protector and Sympathizer. On the Anniversary of Outstanding Russian Lawyer and Rights Advocate Genrikh B. Sliozberg (1863 to 1937) 62
Nelev V.V. Evolution of the Legal Nature of Consumer Cooperation in the New Economic Policy Period 69

Scientific life

- Serdyuk A.V., Rudakova K.R.* Crimea in the History of Russian State and Law (on the 235th Anniversary of the Annexion of the Peninsula to the Russian Empire) 75

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 10.
Conventional printed sheet 10.
Passed for printing 14.02.2019.
Issue was published 03.04.2019.

Circulation 3000 copies.

Free market price.

Subscription:

Rospechat — 47643 (for 6 months);
United Catalogue. Russian Press — 85492
(for 6 months).
Printed by National Polygraphic Group Ltd.
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 publications of basic results
of candidate and doctor theses.

Founder:
Jurist Publishing Group

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-3-9

Первоначальные формы уголовного наказания в истории публичного права*

*Корсаков Константин Викторович,
старший научный сотрудник отдела права
Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
доцент кафедры уголовного права
Уральского государственного юридического университета,
кандидат юридических наук, доцент
korsakovekb@yandex.ru*

Статья посвящена научному осмыслению древнего обычая кровной мести и правила талиона, которые рассматриваются автором в историческом и уголовно-правовом аспектах. Сформулированы и аргументированы выводы о причинах и условиях возникновения, социально-правовом значении, сущности и юридической природе кровной мести и принципа талиона.

Ключевые слова: уголовное наказание, кровная месть, талион, история уголовного права, генезис уголовного наказания, обычное право.

Initial Forms of Criminal Punishment in the History of Public Law

*Korsakov Konstantin V.
Senior Research Scientist of the Department of Law of the Institute
of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
Associate Professor of the Department of Criminal Law of the Ural State Law University
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor*

The article is devoted to scientific understanding of the ancient tradition of blood feud and Talion rules that are considered by the author in the historical and legal aspects. Formulated and argued conclusions about the causes and conditions of occurrence, socio-legal value, essence and legal nature of the blood feud and the principle of talion.

Keywords: criminal punishment, blood feud, talion, history of criminal law, genesis of criminal punishment, customary law.

Уголовное наказание как институт публичного права имеет тысячелетнюю историю своего эволюционного развития. Возникнув на заре человеческого бытия, оно было представлено в таких архаических и древних репрессивных формах реакции социума на преступное поведение, как кровная месть и закон талиона, — обычаях и нормах, которые появились в общественно-правовой жизни еще в эпоху естественного, природного коллективизма.

Кровомщение в тот исторический период выступало важным элементом ро-

доплеменной борьбы за выживание и сохранение себя как этнической и социальной единицы, оно использовалось в юридической практике не только в случае убийства или похищения человека, но и в случае совершения любого насильственного преступления в отношении соплеменника. Кровная месть была не столько правом обиженной, пострадавшей стороны конфликта, сколько ее обязанностью, так как добровольный отказ от кровомщения обрекал отступника на презрение со стороны соплеменников и сородичей. В данной связи И.Я. Фойниц-

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № 18-011-00244 «Повышение эффективности системы и видов уголовных наказаний и разработка новых альтернативных мер исправления и перевоспитания преступников в современной России».

кий писал: «Тот, кто не мстит за причиненную ему или членам его семьи обиду, тот признается позорным, оскорбляющим богов и нарушающим свой долг по отношению к обществу»¹.

Было бы неверным считать, что институт кровной мести представлял собой форму частного, приватного преследования обидчика подобно дуэлям в феодальную эпоху: еще А.П. Чебышев-Дмитриев заметил, что кровомщение со стороны пострадавшего субъекта является не столько его правомочием, за исполнением которого внимательно следит все его окружение, сколько его долгом, «осуществление которого так же мало зависит от субъективного взгляда мстителя, как слова и формы эпической поэмы от передающего ее певца»².

Обозначенная выше точка зрения основывается на исследовательской парадигме, согласно которой частно-правовые начала предшествовали первым институтам публичного уголовного права. На наш же взгляд, появление первых регуляторов той нормативности, которая получила название публичного права, предшествует по времени возникновению частного права. В то же время ученые, ведущие отсчет истории права с Древнего Рима, где, несомненно, в результате деятельности юристов появились категориальное правовое мышление и основные юридические конструкции, настаивают на сравнительно позднем выделении отрасли уголовного права из области права частного³.

Полагаем, что дело тут в упущении того, что публичное, как и гражданское, право на европейском континенте возникло и развивалось не только в Древнем Риме. Как раз древнеримскому пра-

ву (в отличие от другой оси правового развития: иных правовых систем — публичного в своей основе права германцев, славян, кельтов, тюрков и иранцев (как раннеклассового, так и раннефеодального)) с его частно-правовой доминантой была присуща неразвитость его публичной уголовно-правовой составляющей (большинство преступных деяний, за исключением, пожалуй, религиозных, государственных и особо тяжких преступлений, преследовалось в частном, искомом судебном порядке, преобладала имущественная, а не личная ответственность, хотя кровная месть признавалась властью, а в древнеримской армии долго использовались старые италийские правовые обычаи (например, децимация в отношении бежавшего с поля боя воинского подразделения)).

Древнему общинному праву германских племен — причем задолго до периода их романизации и правовой рецепции — также известны нормативы частно-правового порядка: таковы, в частности, альменда — древний обычай, дающий право охоты, прогона или выпаса скота на соседских землях (аналог одного из древнеримских сервитутов), и одал — северогерманское юридическое правило неотчуждаемой родовой земельной собственности, согласно которому земельные участки семейств и кланов, которые передавались по наследству, не могли быть проданы, обменены или разделены на доли.

До этапа формирования при упрочившейся политической власти специального профессионального правоприменительного аппарата кровная месть, безусловно, чаще всего осуществляется отдельными частными лицами, однако нельзя не принимать во внимание тот факт, что данные лица, представляющие тот коллектив, который предоставил им это право, и несущие социальную ответственность перед этой общностью за его реализацию, преследовали не только собственные, но и коллективные интересы и цели, выражали общую, публичную волю.

¹ Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением. СПб., 1889. С. 5.

² Чебышев-Дмитриев А.П. О преступном действии по русскому допетровскому праву. Казань, 1862. С. 36.

³ Корсаков К.В. Принцип равнозначности в феномене уголовного наказания // Государство и право. 2015. № 6. С. 94.

Кровная месть, обладая отрицательными сторонами, связанными в большей степени с внесудебным и субъективным преследованием обидчика и образованием циклической череды актов обоюдостороннего насилия, диктуемой принципом взаимности (длившаяся столетиями межродовая рознь на почве кровной мести нередко приводила к полному истреблению целых фамилий, тейпов и родов, например, в Абхазии, Чечне, Грузии и Шотландии), выступая предтечей современного уголовного наказания, в то же время обладала рядом положительных моментов, в частности тем, что, как писал Н. Рулан, она была нацелена не столько на то, чтобы «разрушить жизнь, а больше на то, чтобы заставить уважать ее»⁴. Во многом благодаря этому качеству кровная месть не является исчезнувшим феноменом истории права, а оказавшись укорененной в глубинных пластах коллективного правового сознания, продолжает применяться и в наше время в горных районах Северной Албании, на Сицилии, на Северном Кавказе и в ряде азиатских, южноамериканских и африканских государств (Афганистан, Оман, Бразилия и др.).

Другой известной общественной реакцией на преступное поведение было преследование преступника на основании правила талиона. Слово «талион» возникло позже, нежели сам этот закон: оно появилось в терминологии римского права, а латинское слово *talis*, от которого оно было образовано, происходит от общеиндоевропейского корня *tal*, означающего «соизмерять», «уравновешивать». На преемственность и генетическую связь принципа талиона с современным уголовным наказанием указывал Э. Дюркгейм, считая, что «мы остались верными принципу талиона, хотя и понимаем его в более высоком смысле, чем прежде. Мы уже не измеряем таким грубым образом ни размера преступления, ни размера уголовного

наказания, но мы все равно думаем, что между обоими этими явлениями должно существовать равенство»⁵.

Наиболее известными формулировками принципа талиона «око за око» выступают нормы Ветхого Завета: «Кто сделает повреждение на теле своего ближнего, тому надлежит сделать то же, что он сделал: перелом за перелом, око за око, зуб за зуб: как он сделал повреждение на теле человека, так и ему надо сделать» (Книга Левит. 24.19–20). В отличие от Нового Завета, предписывающего следовать логике талиона, Законам Моисея неведомы идеи посмертного наказания, хотя они и распространяют кару на все потомство преступника, а осенившие их появление высшие силы требуют не раскаяния, а искупления, прижизненного наказания.

Исторически первым из всех известных историко-правовой науке писаных законодательных сводов, предусматривающих наказания по принципу талиона, является клинописный свод Законов месопотамского царя Хаммурапи, составленный в XVIII в. до н.э. Интересен тот факт, что предшествующее Законам Хаммурапи право полисов Междуречья — законы Урукагины (г. Лагаш) XXIV в. до н.э., законы Ур-Намму (Шульги) (г. Ур) XXI века до н.э., законы Билаламы (г. Эшнунна) XX в. до н.э. — в виде уголовного наказания в подавляющем большинстве случаев предусматривало композиции — пенью, денежные штрафы. Именно поэтому ученые, считающие, что древние шумеры не знали правила талиона, часто противопоставляют их более репрессивному в этом отношении ветхозаветному праву.

Отражение принципа талиона, прежде не известного праву племен и народов Двуречья (шумеров, убайдцев, аккадцев и др.), в законодательстве Хаммурапи было связано со значительным влиянием на него правовых обычаев западносемитских кочевых племен амореев (аморитов, сутиев), которые во втором тысячелетии

⁴ Рулан Н. Юридическая антропология. М., 2000. С. 174.

⁵ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996. С. 97.

до н.э. вторглись в регион Междуречья, а в 1894 году до н.э. завоевали город Вавилон, внося в правовую жизнь Месопотамии элементы своей юридической культуры. Это обстоятельство подкрепляет мнение о том, что правило талиона уже в конце III тысячелетия до н.э. было распространено в обычном праве семитических (семитских) племен, таких как амореи, арамеи, халдеи, у которых оно перенималось соседними племенами и народами в ходе военных захватов, ассимиляции, межкультурного обмена.

Это мнение подкрепляется фактом применения уголовных наказаний по правилу талиона в его натуральной и символической (например, отрезание языка за разглашение государственной тайны) формах в Древнем Египте, африканское население которого обладало языковым и культурным родством с семитами и испытывало на себе сильное влияние их цивилизации, а равно в позитивном праве Ассирийского государства. Между тем в законах несемитских племен индоевропейцев, в частности хеттов, к ответственности за преступные акты в основном привлекали на репарационных началах, то есть посредством выкупных платежей, штрафных санкций.

В то же время в Хеттских законах были закреплены кровная месть и изгнание, а также норма о том, что ответственность должна возлагаться не только на самого преступника, но и на всю его семью: в ст. 173 Хеттского закона закреплено, что за неподчинение указу царя наказываются весь «дом» виновного, то есть все люди, живущие с ним под одной крышей, а в одной из инструкций хеттского военачальника было записано: «Как в разных странах в прошлом поступали со совершившими преступление, караемое смертью, так пусть и поступают впредь: в том городе, где казнили его, да и казнят его впредь, но в том городе, где изгоняли его, пусть и впредь его изгоняют»⁶.

⁶ Гарни О.Р. Хетты. Разрушители Вавилона. М., 2002. С. 114, 127.

Переселение кочевых семитских племен (об их кочевом образе жизни до поселения в Ханаане упоминается в Ветхом Завете) в Центральную Азию с иранских территорий, складывание древней иудейской монотеистической догматики под воздействием зороастрийской религии, а также заметное сходство заповедей Пятикнижия и Авесты приводят к мысли о том, что на формирование древнеиудейского права оказала влияние индоиранская правовая концептуальная основа, базирующаяся на религиозно-философском восприятии права как воплощении всеобщего миропорядка, предустановленной гармонии и противостоянии двух вечных начал — добра и зла. Точно так же многое перенявшая от зороастрийского права манихейская правовая мысль (отражена в законах Уйгурского царства и городском праве североитальянских муниципий XII–XIII столетий благодаря новоманихейским течениям: катаризму и вальденству) оказала большое влияние на становление канонического права.

Общие для тесно связанной с правовыми обычаями большей части африкайцев, в том числе семитов, хамитов и египтян, индоарийской правовой традиции и системы законодательства Передней Азии и Северной Африки периода древности принципы талиона и равенства публичного наказания о величине преступного вреда говорят об их единых доктринальных корнях и относят момент появления этих идей к началу прагогенеза у индоевропейцев.

Безусловно, закон талиона, возникший еще в догосударственных обществах, использовался не только семитскими племенами и их соседями, он нашел отражение в древнеиндийских дхармашастрах и артхашастрах (Законах Ману, артхашастре Каутильи, Нарадах). Например, в дхармашастре Ману (II столетие до н.э.) сказано: «Каким членом преступник тем или иным способом совершит преступление против людей, именно этого царь должен лишить его»

(Законы Ману, 8.334); «тот член, каким человек низший ударит высшего, у него должен быть отрезан, таково предписание Ману» (Законы Ману, 8.279).

Принцип талиона запечатлен в древнеримских Законах XII таблиц (451–450 гг. до н.э.), которые обучающиеся праву заучивали наизусть в песенной форме; он применялся за насильственные преступления против личности (*injuria*). До нас дошла такая его формулировка: *Si membrum rupit, ni cum eo pacit, talio esto* [«Если человек причинит членовредительство и не помирится с потерпевшим, то пусть ему самому будет причинено то же самое»] (Законы XII таблиц, 8.2).

Произведенное М.Д. Соломатиним сравнение институций и сентенций древнеримских правоведов с законами Моисея выявило их идейную близость во многих вопросах, касающихся уголовного наказания. Так, и древнеримское публичное право, берущее свое начало из обычного права италийских племен, и ветхозаветное право семитов, наполнены идеалами неотвратимого отмщения (*supplicium*), абсолютной справедливости и нацеливают на следование им в их императивах: *Nil inultum remanebit* [«Ничто не остается неотомщенным»]⁷.

Такую же градацию знало и развитое, названное в словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона «первым исходным пунктом развития западно-европейской юриспруденции», «самостоятельным, национальным правом, долгое время противостоявшим вторжению прав франкского и римского» право лангобардов. В нем предписывалось: «Если человек взбесится или обезумеет и нанесет ущерб человеку или скотине, то пусть наследники не требуют оплаты; если же при этом кто-либо будет убит, то равным образом пусть не требуют. Без вины пусть никто не умерщвляется» (Эдикт Ротари, ст. 323, 326).

⁷ Соломатин М.Д. Закон Божий, или Сопоставление законов Моисеевых и римских (*Lex Dei, sive Mosaicarum et romanarum legum Collatio* // Древнее право. 1997. № 1. С. 164–191.

Самобытное лангобардское право, которое не испытало на себе, как право франков и бургундов, влияния древнеримского права и наряду с готским правом легло в основу системы западноевропейского публичного права, занимает особенное положение среди массива раннефеодальных германских правовых кодификаций в силу глубокой проработки, полноты и ясности его положений, лишенных казуистичности, присущей большинству «Варварских правд». Это является свидетельством высокой степени правовой культуры лангобардов — культуры, опосредовавшей ту широкую известность, которую впоследствии получила ломбардская (павианская) юридическая школа (X–XI вв. н.э.), представленная именами юристов Гуго, Ланфранка, Бонифилия.

Не менее развитому тервингскому (вестготскому) праву также была известна дифференциация мер ответственности в зависимости от формы вины и вменяемости причинителя преступного вреда, однако и в нем (в частности, в Кодексе Эрика, в Фуэро Сапульведы), с его пафосным «Закон — есть душа справедливости, учитель жизни и всего народа» (Бревиарий Алариха II, 1.2.2), нашел свое отображение закон талиона. Этот принцип применялся при определении вида наказания вплоть до «Каролины» 1532 г.

Правило талиона отличается от кровомщения тем, что оно лимитирует, стандартизирует кару и ограничивает рамки последней, так как требует не просто смывания тяжкого проступка кровью виновного или членов его рода, а строгой симметрии и тождества величины репрессивного заряда и тяжести совершенного преступного деяния. В пришедшем на смену основанной на представлениях о коллективной вине кровной мести законе талиона отражен переход от принципа общей, коллективной ответственности к принципу личной, индивидуальной ответственности, который был связан с нарастанием процессов обособления индивида от рода и общи-

ны, выделения личностных начал внутри древнего коллектива.

В талионе нашла свое отражение идея формального равенства, столь важная для справедливости как социальной добродетели и принципа общественной организации. Не случайно Поль Лафарг писал о талионе, что он — это «проведение принципа равенства в деле наказания за нанесенное повреждение. Инстинктивное чувство равенства создает право возмездия, талион»⁸. Взаимосвязь с морально-правовой идеей справедливости правила талиона впервые в истории права, потребовавшего справедливости как в отношении потерпевшего, так и наказуемого, проявляет себя настолько, что основанные на нем воззрения называют самой

первой, элементарной и универсальной формулой справедливости⁹.

Соотношение между преступлением и уголовным наказанием благодаря схеме талиона, предполагающей безусловный стандарт репрессивных действий, приобрело надситуационный, внеконъюнктурный характер, что в значительной степени помогало распространению идеи равенства перед законом на более широкий круг общественных связей, а заключенные в законе талиона беспристрастность и объективность способствовали преодолению и изжитию немало числа установок и стереотипов ксенофобии, предубеждения и дифференцированного подхода в отношениях к «своим» и «чужим» в уголовно-правовой сфере.

⁸ Лафарг П. Происхождение идеи справедливости // Марксизм и этика : сборник статей / под ред. Я.С. Розанова. Киев, 1925. С. 42.

⁹ См.: Корсаков К.В. Адекватность и соразмерность превенции — залог эффективности борьбы с современной организованной преступностью // Правоохранительные органы: теория и практика. 2015. № 1. С. 19.

Литература

1. Гарни О.Р. Хетты. Разрушители Вавилона / О.Р. Гарни. М. : Центрполиграф, 2002. 266 с.
2. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм. М. : Канон, 1996. 430 с.
3. Корсаков К.В. Адекватность и соразмерность превенции — залог эффективности борьбы с современной организованной преступностью / К.В. Корсаков // Правоохранительные органы: теория и практика. 2015. № 1. С. 19–22.
4. Корсаков К.В. Принцип равновозмездности в феномене уголовного наказания / К.В. Корсаков // Государство и право. 2015. № 6. С. 93–97.
5. Лафарг П. Происхождение идеи справедливости / П. Лафарг // Марксизм и этика : сб. ст. / под ред. Я.С. Розанова. Киев : Гос. изд-во Украины, 1925. С. 35–62.
6. Рулан Н. Юридическая антропология / Н. Рулан. М. : Норма, 2000. 301 с.
7. Соломатин М.Д. Закон Божий, или Сопоставление законов Моисеевых и римских (Lex Dei, sive Mosaicarum et romanarum legum Collatio) / М.Д. Соломатин // Древнее право. 1997. № 1. С. 164–191.
8. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремоведением / И.Я. Фойницкий. СПб. : Тип. Министерства путей сообщения, 1889. 504 с.
9. Чебышев-Дмитриев А.П. О преступном действии по русскому допетровскому праву / А.П. Чебышев-Дмитриев. Казань : Тип. Императорского университета, 1862. 242 с.

References

1. Garni O.R. Khetty'. Razrushiteli Vavilona [Hittites. The Destroyers of Babylon] / O.R. Garni. Moskva : Tsentrpoligraf — Moscow : Tsentrpoligraf, 2002. 266 s.
2. Durkheim E. O razdelenii obschestvennogo truda [The Division of Labour in Society] / E. Durkheim. Moskva : Kanon — Moscow : Canon, 1996. 430 s.
3. Korsakov K.V. Adekvatnost i sorazmernost preventsii — zalog effektivnosti borby' s sovremennoy organizovannoy prestupnostyu [Adequacy and Proportionality of Prevention as a Cornerstone of Efficiency of Combating Modern Organized Crime] / K.V. Korsakov // Pravookhranitelny'e organy': teoriya i praktika — Law Enforcement Authorities: Theory and Practice. 2015. № 1. S. 19–22.
4. Korsakov K.V. Printsip ravnovozmezdnosti v fenomene ugovolnogo nakazaniya [The Principle of Equal Retribution in the Phenomenon of Criminal Punishment] / K.V. Korsakov // Gosudarstvo i pravo — State and Law. 2015. № 6. S. 93–97.

5. Lafargue P. Proiskhozhdenie idei spravedlivosti [Inquiries Into the Origin of the Idea of Justice] / P. Lafargue // Marksizm i etika : sb. st. / pod red. Ya.S. Rozanova. Kiev : Gos. izd-vo Ukrainy' — Marxism and Ethics : collection of articles / edited by Ya.S. Rozanov. Kiev : State Publishing House of Ukraine, 1925. S. 35–62.
6. Rouland N. Yuridicheskaya antropologiya [Legal Anthropology] / N. Rouland. Moskva : Norma — Moscow : Norm, 2000. 301 s.
7. Solomatin M.D. Zakon Bozhii, ili Sopotavlenie zakonov Moiseevy'kh i rimskikh (Lex Dei, sive Mosaicarum et romanarum legum Collatio) [The Law of the Lord or Comparison of the Law of Moses with Roman Laws (Lex Dei, sive Mosaicarum et romanarum legum Collatio)] / M.D. Solomatin // Drevnee pravo — Ancient Law. 1997. № 1. S. 164–191.
8. Foynitskiy I.Ya. Uchenie o nakazanii v svyazi s tyurmovedeniem [The Punishment Doctrine in Connection with Prison Studies] / I.Ya. Foynitskiy. Sankt-Peterburg : Tip. Ministerstva putey soobscheniya — Saint Petersburg : Printing office of the Ministry of Transportation, 1889. 504 s.
9. Chebyshev-Dmitriev A.P. O prestupnom deystvii po russkomu dopetrovskomu pravu [On a Criminal Act under Russian Law before Peter the Great] / A.P. Chebyshev-Dmitriev. Kazan : Tip. Imperatorskogo universiteta — Kazan : Printing office of the Imperial University, 1862. 242 s.

DOI : 10.18572/1812-3805-2019-4-9-15

Эволюция правового регулирования медицинской деятельности в России (часть 1)

*Данилов Егор Олегович,
профессор кафедры организации здравоохранения
Санкт-Петербургского института стоматологии,
кандидат медицинских наук, доцент,
магистр юриспруденции
Danilov@medi.spb.ru*

Статья посвящена изучению эволюции правового регулирования медицинской деятельности в хронологической последовательности, начиная с периода становления государственности в нашей стране. На основе анализа нормативных документов (источников права) и статуса центральных государственных органов управления в сфере медицины на разных этапах исторического развития обращается внимание на то, что в России исторически сложилась система преимущественно административных (государственных) регуляторов медицинской деятельности.

Ключевые слова: правовое регулирование медицинской деятельности, история государственного управления в сфере медицины.

Evolution of Legal Regulation of Medical Activities in Russia (Part 1)

*Danilov Egor O.
Professor of the Department of Public Health Arrangement of the St. Petersburg Dental Institute
Candidate of Medical Sciences
Associate Professor
Master of Laws*

The article is devoted to the study of the evolution of legal regulation of medical activity in chronological order, since the period of statehood formation in our country. Based on the analysis of normative documents (sources of law) and the status of the central state governing bodies in the field of medicine at different stages of historical development, attention is drawn to the fact that in Russia historically there is a system of primarily administrative (state) regulators of medical activity.

Keywords: legal regulation of medical activity, history of public administration in medicine.

Как известно, регулирование медицинской практики существовало уже в

цивилизациях Древнего мира. Об этом свидетельствует, например, один из

древнейших правовых памятников — свод законов вавилонского царя Хаммурапи (XVIII в. до н.э.), в котором содержатся нормы, устанавливающие размер платы за отдельные услуги врача (§ 215–217, 221–223), а также ответственность за дефекты, допущенные при проведении хирургических операций (§ 218–220)¹.

Правовое регулирование медицинской деятельности в нашей стране, зародившись уже во время становления государственности на Руси, продолжило эволюционировать в дальнейшем. Историко-правовой анализ богатого отечественного опыта позволяет выделить важнейшие документы (источники права) и государственные органы управления в сфере медицины в разные периоды истории России.

Следует упомянуть, что в научной литературе нет единого мнения по вопросу о делении процесса юридической регламентации медицинского дела на исторические периоды. Не отдавая предпочтения какой-либо из известных периодизаций, рассмотрим эволюцию правового регулирования медицинской деятельности в России в хронологической последовательности.

На основе анализа состояния и регулирования медицины в Древней Руси (X–XIV вв.) С.Г. Стеценко выделяет три самостоятельных организационно-правовых вида медицинской помощи той эпохи: «1) народная медицина (регулировалась неправовыми средствами (обычаи, морально-этические нормы)); 2) монастырская (базировалась на положениях Церковного Устава Владимира Святославича); 3) светская (основу регламентации составляли нормы Русской Правды — первого писаного свода правовых актов на Руси)»².

¹ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : учебное пособие / ред. З.М. Черниловский. М. : Юрид. лит., 1984. С. 22.

² Стеценко С.Г. Юридическая регламентация медицинской деятельности в России (исторический и теоретико-правовой анализ) :

«Церковный Устав» Владимира Святославича (составлен в конце X — начале XI в.) содержал положения о церковных людях и церковных учреждениях. По уставу к лицам, причисленным в состав церковных людей, относились *лекари* (они были отданы под надзор церковной власти и подчинены церковной юрисдикции для очищения врачебного искусства от языческих обрядов и приемов ведовства), а к церковным учреждениям принадлежали монастырские больницы.

«Русская Правда» (составлена в XI–XII вв.), являясь основным письменным источником государственного права Древней Руси, содержала ряд норм, относящихся к светской (городской) медицине, в частности о необходимости оплаты труда лекаря («летцо мзда»)³. Подчеркивая значение «Русской Правды» и ее положительное влияние как на регулирование врачевания в Древней Руси, так и на общественные отношения в сфере медицинской деятельности в последующее время, А.Н. Пищита отмечает прежде всего сам факт упоминания в первом своде законов писаного русского права людей (лечцов), занимающихся врачеванием⁴.

В эпоху Московского государства (XV–XVII вв.) началась централизация управления медицинским делом, был создан специальный государственный орган — Аптекарский приказ (1581 г.), сыгравший, по оценке ряда ученых, выдающуюся роль в истории отечественной медицины⁵.

Как орган управления, Аптекарский приказ ведал всеми специалистами-

автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 10, 19.

³ Там же. С. 20.

⁴ Пищита А.Н. Исторический опыт, современное состояние и перспективы правового обеспечения здравоохранения в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 17.

⁵ См.: Томашевский В.В. Аптекарский приказ в XVII веке : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1952. С. 13; Мирский М.Б. Медицина России X–XX веков: очерки истории. М. : РОССПЭН, 2005. С. 107.

медиками, в сложной иерархии которых самое важное место занимали доктора, за ними шли лекари, далее аптекари и другие специалисты (алхимики, костоправы, рудометы, травники и др.). В то время в России, как и в других странах Европы, считалось, что «дохтур совет свой дает и приказывает, а сам тому неискусен; а лекарь прикладывает и лекарством лечит и сам ненаучен; а аптекарь у них у обоих повар»⁶. Таким образом, анализ профессиональных обязанностей названных категорий специалистов позволяет понять характерные особенности их правового статуса: доктор лечил внутренние болезни и давал рекомендации, лекарь выполнял назначения доктора и занимался главным образом хирургией и лечением наружных болезней, а аптекарь обеспечивал лечебный процесс лекарственными средствами.

В условиях укрепления российской государственности и самодержавной власти возрастала роль Аптекарского приказа. Созданный как дворцовое ведомство, он поначалу заботился лишь о здоровье царской семьи и ближних бояр, но очень скоро расширил круг своих подопечных и по разрешению царя начал заниматься и другими пациентами — их лечили медики, аптекари готовили для них лекарства. Это, по данным М.Б. Мирского, начиная с 40-х гг. XVII в. становится правилом⁷.

Прогрессивная регламентация врачебной деятельности в России началась при Петре I (конец XVII — I четверть XVIII в.)⁸. Во время его правления, как отмечает С.Г. Стеценко, становление механизма правового регулирования медицинской деятельности характеризуется ярко выраженным государственно-правовым механизмом регламентации и структурными изменениями в

области управления здравоохранением⁹. При этом автор обращает внимание на то, что «данные явления были отличными от положения дел с регулированием медицины в ведущих странах Европы, где значительная роль принадлежала диспозитивным методам и влияние государства было выражено незначительно».

Нормативно-правовая база медицинской деятельности в петровскую эпоху сформировалась за счет ряда норм Воинского устава 1716 г., Морского устава 1720 г., а также Указа Петра I от 14 августа 1721 г. «Об учреждении в городах аптек под смотрением Медицинской Коллегии, о вспоможении приискивающим медикаменты в Губерниях, и о бытии под надзором упомянутой Коллегии госпиталям»¹⁰. В 1721 году центральным органом по управлению медицинским делом вместо упраздненного Аптекарского приказа стала вновь созданная Медицинская коллегия, переименованная затем в Медицинскую канцелярию.

Заметным событием истории правового регулирования медицинской деятельности в России стало издание Указа императрицы Анны Иоанновны от 24 декабря 1735 г. «Генеральный регламент о госпиталях и о должностях, определенных при них Докторов и прочих Медицинского чина служителей, также Комиссаров, писарей, мастеровых, рабочих и прочих к оным подлежащих людей». Данный документ явился обобщающим комплексным нормативным актом, в котором определены общая организационно-штатная структура госпиталей, обязанности должностных лиц, порядок подготовки лекарей у постели больного, проведения освидетельствования и др.¹¹.

В период царствования Екатерины II в 1763 г. Медицинская канцелярия была преобразована в Медицинскую кол-

⁶ Мирский М.Б. Указ. соч. С. 79–80.

⁷ См.: Там же. С. 89.

⁸ Попов В.А., Попова Н.П. Правовые основы медицинской деятельности : справочно-информационное пособие. 2-е изд. СПб. : Изд-во «Деан», 1999. С. 6.

⁹ Стеценко С.Г. Указ. соч. С. 10.

¹⁰ См.: Стеценко С.Г. Указ. соч. С. 21; Пищита А.Н. Указ. соч. С. 17.

¹¹ Стеценко С.Г. Указ. соч. С. 23–24.

легию, на которую как на орган государственного управления возлагались обязанности осуществлять наблюдение за медицинской помощью населению, руководить подготовкой медицинских кадров и контролировать деятельность аптек. В 1775 году в стране были учреждены приказы общественного призрения и должности уездных врачей, возникла так называемая приказная медицина, а в 1797 г. в каждой российской губернии появились врачебные управы (в Петербурге и Москве их заменяли физикаты), предназначенные руководить всем медицинским делом в губерниях¹².

В ходе министерской реформы императора Александра I в 1802 г. Медицинская коллегия перешла в ведение Министерства внутренних дел, в составе которого с 1806 г. функционировала как *Экспедиция государственной медицинской управы*, а в 1811 г. согласно манифесту «Общее учреждение министерств» было учреждено новое Министерство полиции, в структуру которого вошли *Медицинский департамент* (занимался в основном устройством медицинского управления и общими вопросами народного здравоохранения) и *Медицинский совет* (занимался снабжением военного ведомства врачебными средствами, давал заключения по делам судебной медицины, внедрял передовые методы борьбы с болезнями и т.п.). В 1819 году императорским указом Министерство полиции (вместе с Медицинским департаментом и Медицинским советом) было присоединено к Министерству внутренних дел¹³.

В результате проведенной в первой трети XIX в. на государственном уровне систематизации законодательства в России появился Свод учреждений и уставов врачебных по граждан-

ской части, вошедший в т. XIII Свода законов Российской империи 1832 г. и ставший первым систематизированным источником правового регулирования врачебно-санитарной деятельности в отечественной истории. Несмотря на несомненное историческое значение этого основополагающего нормативного акта, в современной историко-юридической науке он, как справедливо отмечает Н.И. Пристанскова, практически не изучен и в должной мере не оценен¹⁴. Между тем данный документ определял организационные основы врачебной деятельности, структуру органов управления врачебным делом в империи, а также в губерниях и уездах, предметы ведения органов управления на местах (врачебных управ), регулировал вопросы распределения врачей по городам и уездам, порядок назначения их на должности, определял круг обязанностей городских и уездных врачей, а также особые требования к вольнопрактикующим врачам с целью недопущения к врачебной практике лиц, не имеющих диплома или свидетельства, меры противодействия незаконному врачеванию, предусматривал ответственность врача за причинение вреда больным вследствие неправильно назначения лекарств¹⁵.

Важным этапом в эволюции правового регулирования медицинской деятельности в России стала трансформация Свода учреждений и уставов врачебных по гражданской части редакции 1842 г. с изменениями и дополнениями в Устав врачебный в составе т. XIII Свода законов Российской империи 1857 г. Устав состоял из трех книг: «Учреждения врачебные» (книга I), «Устав медицинской полиции» (книга II) и «Устав судебной медицины» (книга III). При этом, по свидетельству И.Е. Андреевского, в основу

¹² См.: Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». 2008.

¹³ См.: История МВД России. : https://мвд.рф/history/1802_1917 (дата обращения: 28.08.2018).

¹⁴ Пристанскова Н.И. Правовое регулирование врачебно-санитарной деятельности в Российской империи (XIX — начало XX вв.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 8.

¹⁵ Там же. С. 12.

Устава врачебного легла инструкция, изданная в 1797 г. для создававшихся тогда врачебных управ¹⁶.

Всего было три редакции Устава врачебного (1857, 1892 и 1905 гг.), в них отражались изменения в российской системе государственного управления, происходившие, в частности, в связи с земской реформой 1864 г. и введением нового Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.¹⁷. Примечательно, что Устав врачебный закреплял профессиональную обязанность врача соблюдать нормы этического характера. Так, ст. 114 устава редакции 1857 г. гласила: «Первый долг каждого врача есть: быть человеколюбивым и во всяком случае готовым к оказанию деятельной помощи всякого звания людям болезнями одержимым»¹⁸. В уставе нашли отражение некоторые правила профессионального поведения медиков в определенных ситуациях (например: советоваться с коллегами перед проведением хирургической операции; обязанность являться по приглашению повивальной бабки к родильнице; аккуратно оформлять рецепты), а также правила проведения испытаний для лиц, желающих приобрести медицинские звания.

Анализ текста Устава врачебного 1857 г. свидетельствует, что в России законодательно был установлен строгий разрешительный порядок осуществления врачебной деятельности, а на административные органы возлагались функции по регистрации медицинского персонала и надзору за соблюдением ими установленного порядка. Согласно нормам уста-

ва никто не мог заниматься врачебной практикой, не имея диплома или свидетельства от медико-хирургической академии или университетов (ст. 125). Лицам, не имеющим звания доктора или лекаря, полученного в соответствии со ст. 125, или не имеющим «особого на то дозволения», запрещалось постоянно заниматься лечением каких-либо болезней, «в особенности за денежную плату или для других собственных выгод» (ст. 131). Следует отметить, что в то же время больным запрещалось «призывать к себе эмпириков и шарлатанов»¹⁹.

С вышеуказанными положениями корреспондировали нормы устава, регулирующие деятельность уполномоченных государственных органов. Так, для обеспечения надлежащего порядка осуществления врачебной практики на Медицинский департамент МВД возлагалась обязанность ежегодно составлять и издавать общий список, «в котором помещаются все медицинские чиновники, как в службе состоящие, так и вольнопрактикующие» (ст. 128), а также наблюдать, «дабы лечение людей производимо было не иначе как испытанными в том врачами, отвращая всякий вред, который от так называемых эмпириков и шарлатанов происходить может» (ст. 130)²⁰. Между тем, если сами медики «по незнанию своего искусства делают явные, более или менее важные, в оном ошибки, то им воспрещается практика, доколе они не выдержат нового испытания и не получат свидетельства в надлежащем знании своего дела» (ст. 122)²¹.

Уставом врачебным регулировалась деятельность не только представителей медицинской профессии, но и различных медицинских организаций. Согласно последней редакции устава (1905 г.) создание частных лечебных заведений осуществлялось с разрешения соответствующих органов власти, после предварительного рассмотрения проек-

¹⁶ Врачебный устав // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. VII. СПб. : Типо-Литография И.А. Ефрона, 1892. С. 344.

¹⁷ См.: Пристанкова Н.И. Указ. соч. С. 9, 20; Пономарев А.В., Хлебодаров С.А. Правовая база деятельности земских учреждений в области медицины (1864–1914) // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3. С. 119–122.

¹⁸ Уставъ врачебный // Сводъ законовъ Російской имперіи. Т. XIII. СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857. С. 22–24.

¹⁹ Там же. С. 24–25.

²⁰ Там же. С. 25.

²¹ Там же. С. 24.

та устава местным врачебным управлением (ст. 286). Открытие частного лечебного заведения было возможно только после осмотра его губернским врачебным инспектором или замещающим его должностным лицом (ст. 288). Кроме того, уставом были предусмотрены квалификационные требования к руководителям медицинских организаций: «Управление частным лечебным заведением должно быть вверяемо врачам, пользующимся правом врачебной практики не менее трех лет», а к управлению «заведением, предназначенным для применения специальных методов лечения», могли допускаться только врачи, имеющие «достаточную для того специальную подготовку» (ст. 289)²². Следует отметить, что в 1903 г. министром внутренних дел был утвержден обязательный для применения нормальный устав частных лечебных заведений, содержащий, в частности, положения об условиях приема больных, личном составе лечебницы, правах ее учредителя²³.

Таким образом, медицинская деятельность в Российской империи в начале XX в. регулировалась Уставом врачебным и циркулярами МВД. Кроме того, в ходе реализации земской реформы зем-

ские собрания получили возможность издавать на уровне местного самоуправления постановления по вопросам, касающимся охраны здоровья населения.

В структуре МВД управление врачебно-санитарным делом осуществлялось в основном Медицинским советом и Управлением главного врачебного инспектора. При этом Медицинский совет был, по сути, высшим экспертным органом, в функции которого, в частности, входило издание инструкций для врачей, что, по мнению Н.И. Пристансковой, можно считать шагом к стандартизации медпомощи. В то же время управление главного врачебного инспектора, в соответствии со своей компетенцией, осуществляло надзор за всеми субъектами оказания медицинской помощи и медицинскими обществами²⁴.

Очевидным недостатком сложившейся в начале XX в. системы государственных органов управления медицинской деятельностью являлось отсутствие единого органа управления. Так, кроме соответствующих служб МВД, медицинским делом частично управляли еще и другие ведомства, а предпринятая правительством попытка создания в 1916–1917 гг. Главного управления государственно-здравоохранения не была поддержана тогда Государственной Думой по политическим мотивам²⁵.

²² Фрейбергъ Н.Г. Врачебно-санитарное законодательство въ России. СПб. : Изд-во «Практическая медицина», 1913. С. 771–772.

²³ Там же. С. 773–775.

²⁴ Пристанскова Н.И. Указ. соч. С. 9.

²⁵ См.: Там же. С. 9.

Литература

1. Врачебный уставъ // Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь / Ф.А. Брокгауз ; под ред. проф. И.Е. Андреевского. Т. 7: Волапюк — Выговские. СПб. : Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1892. 480 с.
2. Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации / Т.В. Ерохина. Краснодар : Ай Пи Эр Медиа, 2008. 137 с.
3. Мирский М.Б. Медицина России X–XX веков: очерки истории / М.Б. Мирский. М. : РОССПЭН, 2005. 632 с.
4. Пищита А.Н. Исторический опыт, современное состояние и перспективы правового обеспечения здравоохранения в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Н. Пищита. М., 2006. 50 с.
5. Пономарев А.В. Правовая база деятельности земских учреждений в области медицины (1864–1914) / А.В. Пономарев, С.А. Хлебодаров // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2010. № 3 (13). С. 119–122.
6. Попов В.А. Правовые основы медицинской деятельности : справочно-информационное пособие / В.А. Попов, Н.П. Попова. 2-е изд. СПб. : Деан, 1999. 256 с.
7. Пристанскова Н.И. Правовое регулирование врачебно-санитарной деятельности в Российской империи (XIX — начало XX вв.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Пристанскова. СПб., 2007. 21 с.

8. Стеценко С.Г. Юридическая регламентация медицинской деятельности в России (исторический и теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.Г. Стеценко. СПб., 2002. 56 с.
9. Томашевский В.В. Аптекарский приказ в XVII веке : автореф. дис. ... канд. ист. наук / В.В. Томашевский. Л., 1952. 12 с.
10. Фрейберг Н.Г. Врачебно-санитарное законодательство въ России / Н.Г. Фрейбергъ. СПб. : Практическая медицина, 1913. 1072 с.
11. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : учебное пособие / ред. З.М. Черниловский. М. : Юридическая литература, 1984. 472 с.

References

1. Vrachebny'y ustav [The Medical Statute] // Brokgauz F.A. Entsiklopedicheskiy slovar / F.A. Brokgauz ; pod red. prof. I.E. Andreevskogo. T. 7 : Volapyuk — Vy'govskie. Sankt-Peterburg : F.A. Brokgauz, I.A. Efron — Encyclopedic Dictionary / F.A. Brokgauz ; edited by Professor I.E. Andreevskiy. Vol. 7 : Volapyuk — Vygovskie. Saint Petersburg : F.A. Brokgauz, I.A. Efron, 1892. 480 s.
2. Erokhina T.V. Gosudarstvennoe upravlenie zdravookhraneniem v Rossiyskoy Federatsii [State Management of Healthcare in the Russian Federation] / T.V. Erokhina. Krasnodar : Ay Pi Er Media — Krasnodar : IPR Media, 2008. 137 s.
3. Mirskiy M.B. Meditsina Rossii X–XX vekov: ocherki istorii [Russian Medicine in the X to the XX Century: Historical Sketches] / M.B. Mirskiy. Moskva : ROSSPEN — Moscow : Political Encyclopedia publishing house, 2005. 632 s.
4. Pischita A.N. Istoricheskiy opyt, sovremennoe sostoyanie i perspektivy' pravovogo obespecheniya zdravookhraneniya v Rossii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk [The Historical Experience, Modern State and Prospects of Legal Support of Healthcare in Russia : author's abstract of thesis of ... Doctor of Law] / A.N. Pischita. Moskva — Moscow, 2006. 50 s.
5. Ponomarev A.V. Pravovaya baza deyatel'nosti zemskikh uchrezhdeniy v oblasti meditsiny' (1864–1914) [The Legal Base of Activities of Zemstvos (Local Government Institutions) in Medicine (1864 to 1914)] / A.V. Ponomarev, S.A. Khleboदारov // Vektor nauki Tolyattinskogo gosudarstvennogo universiteta — Science Vector of the Togliatti State University. 2010. № 3 (13). S. 119–122.
6. Popov V.L. Pravovy'e osnovy' meditsinskoy deyatel'nosti : spravochno-informatsionnoe posobie [Legal Bases of Medical Activities : reference guide] / V.L. Popov, N.P. Popova. 2-e izd. Sankt-Peterburg : Dean — 2nd edition. Saint Petersburg : Dean, 1999. 256 s.
7. Pristanskova N.I. Pravovoe regulirovanie vrachebno-sanitarnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy imperii (XIX — nachalo XX vv.) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [Legal Regulation of Medical Activities in the Russian Empire (the XIX to the Early XX Century) : author's abstract of thesis of ... Candidate of Legal Sciences] / N.I. Pristanskova. Sankt-Peterburg — Saint Petersburg, 2007. 21 s.
8. Stetsenko S.G. Yuridicheskaya reglamentatsiya meditsinskoy deyatel'nosti v Rossii (istoricheskiy i teoretiko-pravovoy analiz) : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk [Legal Regulation of Medical Activities in Russia (a Historical, Theoretical and Legal Analysis) : author's abstract of thesis of ... Doctor of Law] / S.G. Stetsenko. Sankt-Peterburg — Saint Petersburg, 2002. 56 s.
9. Tomashevskiy V.V. Aptekarskiy prikaz v XVII veke : avtoref. dis. ... kand. ist. nauk [The Apothecary Ministry in the XVII Century : author's abstract of thesis of ... Candidate of Historical Sciences] / V.V. Tomashevskiy. Leningrad — Leningrad, 1952. 12 s.
10. Freyberg N.G. Vrachebno-sanitarnoe zakonodatel'stvo v Rossii [Medical Laws in Russia] / N.G. Freyberg. Sankt-Peterburg : Prakticheskaya meditsina — Saint Petersburg : Practical Medicine, 1913. 1072 s.
11. Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava zarubezhny'kh stran : uchebnoe posobie [An Anthology of the History of State and Law of Foreign States : textbook] / red. Z.M. Chernilovskiy. Moskva : Yuridicheskaya literatura — edited by Z.M. Chernilovskiy. Moscow : Legal Literature, 1984. 472 s.

Ограничение права советских граждан на свободу передвижения в ходе паспортизации 1930-х годов

*Туманов Дмитрий Юрьевич,
доцент кафедры юридических дисциплин филиала
Казанского (Приволжского) федерального университета,
кандидат юридических наук
dmitriy-tumanov@mail.ru*

В данной статье рассматриваются проблемы, связанные с установлением широкомасштабного ограничения права граждан Советского государства на свободу передвижения, введенного в ходе паспортизации 30-х годов XX века в СССР. Ограничение права на свободу передвижения коснулось практически всех советских граждан, однако в наибольшей степени это отразилось на положении крестьянства. Жителям сельской местности паспорта не выдавались, это фактически означало, что крестьяне вообще не могли покидать своего места жительства и оказались вновь прикреплены к земле, как во времена крепостничества.

Ключевые слова: советские граждане, Советское государство, права и свободы, паспортизация, свобода передвижения.

Limitation of the Right of Soviet Citizens to the Freedom of Movement in Course of Passportization of 1930s

*Tumanov Dmitriy Yu.
Associate Professor of the Department of Legal Disciplines of a Branch
of the Kazan (Volga Region) Federal University
Candidate of Legal Sciences*

This article discusses the problems associated with the establishment of large-scale restrictions on the right of citizens of the Soviet state to freedom of movement, introduced during the passportization of the 30s of the twentieth century in the USSR. The restriction of the right to freedom of movement affected almost all Soviet citizens, however, to the greatest extent it affected the situation of the peasantry. Passports were not issued to rural residents, which actually meant that peasants could not leave their place of residence at all and were re-attached to the land, as in the times of serfdom.

Keywords: soviet citizens, Soviet state, rights and freedoms, passportization, freedom of movement.

В условиях установившегося тоталитарного сталинского режима в регулировании прав и свобод граждан наблюдалось сочетание двух противоречивых явлений: с одной стороны, это наличие в стране конституций, декларирующих самый широкий для своего времени каталог прав и свобод, включая социально-экономические, к тому же подкрепленные гарантиями; с другой — отсутствие механизмов реализации, а также способов защиты гражданами своих прав и свобод, особенно личных.

Например, Б.С. Эбзеев отмечает в диссертационном исследовании расширение конституционных форм демокра-

тизма, обогащение его норм и в то же время ограничение и фактический отказ от конституционных гарантий народовластия и прав человека в текущем законодательстве, носителями которых были созданные государственные и общественные структуры. Раскрывая характер и особенности конституционного регулирования прав человека в этот период, Б.С. Эбзеев указывает на извращение в идеологии и политике сталинизма концепции прав человека, игнорирование личностного фактора социального развития, отмечает антиконституционный характер законодательных актов, легализовавших практику массовых ре-

прессий и попрание принципов демократии и социальной справедливости, отказ от конституционных гарантий неприкосновенности личности, жилища, демократических начал правосудия и др.¹

Хотелось бы отметить, что обеспечение прав и свобод граждан по отношению к иным функциям Советского государства находилось далеко не на первых позициях, точно так же как и сами права и свободы располагались в Конституции СССР 1936 г. на одном из последних мест. На то были свои как объективные, так и субъективные причины. Конец 1930-х годов — это время усиления внешней угрозы, когда масштабная война становится уже ощутимой реальностью и на первый план выдвигается задача обеспечения обороноспособности страны, что, в свою очередь, обуславливало необходимость ужесточения внутренней политики, поскольку требовались дополнительные людские и материальные ресурсы, необходимо было искоренить любые проявления недовольства существующим строем и идеологией. В таких условиях ставить одной из главных задач обеспечение прав и свобод было, конечно, нецелесообразным.

Развитие Советского государства в условиях сформировавшегося тоталитарного сталинского режима наглядно продемонстрировало чисто формальное, фасадное декларирование прав и свобод: реальной возможности воспользоваться большинством из провозглашенных прав граждане не имели, и речь идет не только о существенных ограничениях политических прав, хотя они, конечно, ограничивались более всего. Это касалось ограничения политических свобод: слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций. Любые попытки граждан воспользоваться этими правами по своему собственному усмотрению могли привести к крайне тяжелым последствиям.

¹ См.: Эбзеев Б.С. Конституционные проблемы прав и обязанностей человека в советском обществе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1989. С. 16.

Уместно в данном случае обратить внимание на ограничение права на свободу передвижения советских граждан, которое было введено в 1930-х годах. Наряду с другими преобразованиями, одним из первых шагов советской власти стала отмена дореволюционной паспортной системы, что в определенной степени стало следствием революционной эйфории. Паспорта выдавались по желанию, удостоверить свою личность первоначально можно было практически любым документом. Это, конечно, создавало определенные трудности в отношении контроля над миграцией населения, а также отбывания трудовой повинности.

Ситуация с передвижением населения была взята под контроль со стороны государства в связи с развертыванием программы индустриализации, что требовало планового учета и распределения рабочей силы, а также в связи с массовой коллективизацией сельчан, многие из которых пытались скрыться от этого в городах, что вызвало серьезный рост неконтролируемой миграции.

В соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов»² в СССР была введена единая паспортная система и паспорта единого общесоюзного образца для граждан СССР с обязательной их пропиской в территориальных органах милиции. Отсутствие прописки в то время означало недействительность паспорта.

Уже в течение 1933 г. было выдано 34 131,5 тысячи паспортных документов (включая 27 542,5 тысячи паспортных книжек, 3 867,4 тысячи годичных паспортов, 2 721,7 тысячи временных удостоверений)³, при этом паспортизация сопровождалась операциями по очистке городов, поскольку паспортная система вводилась прежде всего только

² СЗ СССР. 1932. № 84. Ст. 516.

³ ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 4155. Л. 199–201.

в городах, в первую очередь в крупных и портовых. В крупных городах, где было трудно получить прописку, около 385 тысяч человек не получили паспорта и были вынуждены покинуть место проживания в срок до 10 дней с запретом на устройство в другом городе, даже в небольшом. К этой цифре необходимо добавить тех, кто при объявлении паспортизации сами предпочли покинуть города, понимая, что они не смогут получить паспорт. Так, только в Москве всего за 2 месяца население уменьшилось на 60 тысяч, в Ленинграде за один месяц — на 54 тысячи⁴.

Паспортизация была в основном завершена в 1940 г. С одной стороны, введение единой общесоюзной паспортной системы было направлено на унификацию правового положения советских граждан. Но вместе с этим установление паспортной системы с обязательной пропиской означало значительное ограничение свободы передвижения, возможности выбора места жительства для городских жителей, более того, способствовало установлению жесткого административного надзора за горожанами. Положение сельских жителей оказалось еще куда более сложным: они вообще не получали паспортов. Для того чтобы покинуть постоянное место жительства даже на короткий срок, крестьяне должны были получить специальную справку (разрешение) от сельского совета или колхоза. В соответствии с постановлением СНК СССР и ВКП(б) от 27 мая 1939 г. «О мерах охраны общественных земель

колхозов от разбазаривания»⁵ была установлена обязательная годовая норма отработки трудодней (в среднем размере по СССР — 80) в колхозах — чем не барщина? За невыполнение установленной нормы могло последовать лишение приусадебного земельного участка. Таким образом, крестьянство было вновь прикреплено к земле и принуждалось к труду внеэкономическими способами.

В деревне была установлена система, превратившая крестьян, составлявших в конце 1930-х годов до 70% населения страны, в подчиненную, легально подвергаемую дискриминации группу, судьба которой полностью находилась в руках государства⁶. Аббревиатуру «ВКП(б)» деревня начала расшифровывать по-своему: Второе Крепостное Право (большевиков)⁷. Сельское население начнет получать паспорта, а следовательно, и возможность покидать свое место жительства, только с 1974 г. советский феодализм продлился практически 40 лет.

Представляется, что главная причина кроется в том, что основу деятельности всего механизма Советского государства на всех этапах его развития составляли именно публичные интересы. А интересы личности, включая права и свободы граждан, всегда были вторичны и выступали при этом не как цель, а как средство достижения определенного социального результата.

⁵ СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235.

⁶ См.: Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917–1933: пер. с англ. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. С. 66.

⁷ Стецовский Ю.И. История советских репрессий. М.: Гласность, 1997. Т. 2. С. 224.

⁴ Черная книга коммунизма. Преступления. Террор. Репрессии: Научное издание: пер. с фр. / С. Куртуа, Н. Верт, Ж.-Л. Панне [и др.]; отв. ред. И.Ю. Белякова. М.: Три века истории, 1999. С. 180–181.

Литература

1. Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне. 1917–1933 / пер. с англ.; А. Грациози. М.: РОССПЭН, 2001. 96 с.
2. Стецовский Ю.И. История советских репрессий / Ю.И. Стецовский. М.: Гласность, 1997. Т. 2. 436 с.
3. Черная книга коммунизма. Преступления. Террор. Репрессии: научное издание / пер. с фр.; С. Куртуа [и др.], отв. ред. И.Ю. Белякова. М.: Три века истории, 1999. 768 с.
4. Эбзеев Б.С. Конституционные проблемы прав и обязанностей человека в советском обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Б.С. Эбзеев. Свердловск, 1989. 34 с.

References

1. Graziosi A. Velikaya krestyanskaya voyna v SSSR. Bolsheviki i krestyane. 1917–1933 [The Great Soviet Peasant War. Bolsheviks and Peasants. 1917 to 1933] / per. s angl. ; A. Graziosi. Moskva : ROSSPEN — translated from English ; A. Graziosi. Moscow : Political Encyclopedia publishing house, 2001. 96 s.
2. Stetsovskiy Yu.I. Istoriya sovetskikh repressiy [The History of Soviet Repressions] / Yu.I. Stetsovskiy. Moskva : Glasnost, 1997. T. 2 — Moscow : Publicity, 1997. Vol. 2. 436 s.
3. Chernaya kniga kommunizma. Prestupleniya. Terror. Repressii : nauchnoe izdanie [The Black Book of Communism: Crimes, Terror, Repression : scientific edition] / per. s fr. ; S. Kurtua [i dr.], otv. red. I.Yu. Belyakova. Moskva : Tri veka istorii — translated from French : S. Courtois [et al.], publishing editor I.Yu. Belyakov. Moscow : Three Centuries of History, 1999. 768 s.
4. Ebzeev B.S. Konstitutsionny'e problemy' prav i obyazannostey cheloveka v sovetskom obschestve : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Constitutional Issues of Human Rights and Obligations in the Soviet Society : author's abstract of thesis of ... Doctor of Law] / B.S. Ebzeev. Sverdlovsk — Sverdlovsk, 1989. 34 s.

DOI : 10.18572/1812-3805-2019-4-19-25

Народный контроль в 40–50-е годы советской власти: формы реализации и особенности периода

*Тепляшин Иван Владимирович,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института
Сибирского федерального университета,
кандидат юридических наук, доцент
ivt-sl@yandex.ru*

В статье исследуются вопросы реализации института народного контроля в 40–50-е годы XX века в СССР и РСФСР. Называются основные формы и сферы реализации народного контроля. Автор статьи показывает, что в этот период вовлечение общественных институтов в организационно-управленческие механизмы Советского государства осуществлялось в крайне сложных условиях, что приостановило правовое развитие народовластия.

Ключевые слова: народный контроль, социалистическая демократия, советская юридическая наука, Великая Отечественная война, социалистическое общежитие.

Popular Control in the Years of the Soviet Rule (the 1940s to the 1950s): Implementation Forms and Peculiarities of the Period

*Teplyashin Ivan V.
Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative
and Municipal Law of the Law Institute of the Siberian Federal University
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor*

The article examines the issues of the people's control institution implementation in the 40–50s in the USSR and the RSFSR. The paper presents the main forms and spheres of people's control realization. The author of the article shows that during this period the involvement of public institutions in the organizational and administrative mechanisms of the Soviet state was carried out in extremely difficult conditions, which suspended the legal development of democracy by the people.

Keywords: people's control, socialist democracy, Soviet legal science, the Great Patriotic War, socialist communal.

В представленный период формирование советской правовой системы и нормирование организационно-управленческих механизмов управления обществом осуществлялись в крайне серьезных условиях. Советское государство отстаивало свои позиции в вопросах внешней безопасности, демонстрировало оппозицию капиталистической модели развития общества, создавало новые модели управления экономикой, народным хозяйством, образованием. При этом особого внимания заслуживают одновременная сплоченность общества, идеологическое единство и способность оперативной мобилизации ресурсов человека для решения стратегических задач.

Начало 40-х гг. XX в. было ознаменовано достаточно активной деятельностью граждан в работе местных (городских и сельских) Советов, участием граждан в ревизионных комиссиях. Продолжалась ранее сложившаяся практика формирования секций в соответствующих сферах хозяйственной деятельности (строительство, бытовые услуги, финансовая деятельность и проч.)¹. Народный контроль в этот период также осуществлялся посредством работы добровольных обществ содействия органам милиции и уголовного розыска.

С началом Великой Отечественной войны данные формы народного контроля по очевидным причинам претерпели существенные изменения, главным образом в части масштабов, числа задействованных граждан и объединений, интенсивности и системности подобной общественной работы.

Важно заметить, что в военный период ограниченно развивались юридическое образование и наука. С началом войны фактически прекратили свою образовательную деятельность многие

юридические институты². И все же юридическое образование хотя и локально, но продолжало осуществляться в ведущих вузах Советского Союза. Уже весной 1942 г., после 10-летнего перерыва организован и приступил к работе Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова³. Другие вузы (например, Всесоюзный юридический заочный институт) в заочном режиме также возобновили свою работу⁴. Многие периодические издания юридической направленности снизили свою активность. Например, редакция журнала «Советское государство и право», выпустив 4 издания в 1941 г., приостановила свою работу, возобновив ее только с начала 1946 г. Эти обстоятельства в определенной мере не позволяли осуществлять правовое сопровождение института народного контроля, его изучение и совершенствование.

Тем не менее в условиях Великой Отечественной войны народный контроль осуществлялся в сельскохозяйственной сфере. В этот период развиваются и даже формируются новые нормы колхозного права, частично продолжают действовать положения Примерного устава сельскохозяйственной артели, который для более эффективного ведения коллективного хозяйства предполагал создание артели с системой общих правил и условий работы колхозов и совхозов. В задачи артели, помимо прочего, входили организация и внутренний контроль за деятельностью трудовых бригад и колхозов при осуществлении аграрных работ и выполнении поставленных

¹ Тепляшин И.В. Народный контроль в 20–30-е годы советской власти: нормативное закрепление, правовые средства, особенности // История государства и права. 2017. № 21. С. 17–22.

² Смыкалин А.С. Юридическое образование в СССР в годы Великой отечественной войны // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2015. № 4. С. 52–58.

³ Кожевников Ф. Юридический факультет Московского государственного университета // Социалистическая законность. 1942. № 7. С. 19.

⁴ Вошкин С., Утевский Б. Высшее юридическое заочное образование // Социалистическая законность. 1945. № 7. С. 18–21.

планов⁵. Народный контроль здесь осуществлялся путем формирования ревизионных комиссий, осуществляющих проверку хозяйственной деятельности с последующим отчетом перед правлением колхоза.

С 1942 года на время войны для оказания помощи сельскохозяйственному сектору экономики происходит мобилизация трудоспособного населения, не работающего на предприятиях промышленности и транспорта. В свою очередь для каждого трудоспособного работника колхоза повышается обязательный минимум трудодней в году (от 100 до 150 в зависимости от региона СССР)⁶. Эти обстоятельства существенно повышали необходимость контроля в сельском хозяйстве. Надзорную деятельность также осуществляли правления, постоянные комиссии (секции) колхозов и совхозов. Они повышали трудовую дисциплину работников колхозов, ответственность руководителей на местах, способствовали выявлению недочетов и нарушений. Во время войны в состав, например, контрольных комиссий входило от 3 до 15 человек (как правило, работников колхозов), но не депутатов. И только с 1947 г. постоянные комиссии составлялись из числа депутатов местных Советов⁷.

В стороне не оставалась финансовая сфера, где народный контроль осуществлялся с поправкой на специфику распределения и перераспределения материальных средств, в том числе личных сбережений граждан, направляемых на нужды фронта. В период войны на помощь аппарату финотделов пришел об-

щественный актив: представители партийных и профсоюзных организаций, работники учреждений и предприятий, представители общественности из управдомов и активистов по домоуправлению. Совместно с налоговыми инспекторами осуществлялся обход налогоплательщиков, проводилось их информирование, а также принималось участие в деятельности комиссий содействия госзаймам⁸.

Вспомогательной формой являлась деятельность адвокатуры, осуществляющей, как правило, на общественных началах правовую помощь населению. Так, адвокаты проводили юридические консультации, читали лекции, выступали с докладами на правовые темы. Также оказывалась правовая помощь колхозам в ликвидации дебиторской задолженности, давались рекомендации по методике составления жалоб и борьбы со злоупотреблениями продовольственными карточками и льготами⁹.

В тылу во многих регионах общественный актив также участвовал в комиссиях по устройству детей, оставшихся без родителей¹⁰. Совместно с инспекторами Народного комиссариата просвещения РСФСР общественники осуществляли передачу детей-сирот в семьи трудящихся, учет и контроль за патронированием детей в приемных семьях, детских домах¹¹.

Уже в конце войны и в последующем с наступлением мирного времени возникают новые задачи: восстановление фактически разрушенного хозяйства, городской инфраструктуры, возобновление

⁵ Примерный устав сельскохозяйственной артели (принят 2-м Всесоюзным съездом колхозников-ударников. Утв. СНК СССР, ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.) // СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

⁶ Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 13 апреля 1942 г. № 508 «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней» // СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61.

⁷ Карп А.А. Постоянные комиссии районных Советов депутатов трудящихся // Советское государство и право. 1950. № 9. С. 59–57.

⁸ Ананов И.Н. Местные советы в период Отечественной войны // Советское государство и право. 1946. № 1. С. 34.

⁹ Смирнов В.Н. Адвокатура в годы Великой Отечественной войны // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 159–161.

¹⁰ Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. № 75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» // СП СССР. 1942. № 2. Ст. 26.

¹¹ Тадевосян В. Правовая охрана детей в условиях Отечественной войны // Социалистическая законность. 1944. № 1. С. 26.

социально-культурных связей между гражданами и объединениями, установление нормальной модели социальной жизни общества.

С 1946 года возобновляется научная деятельность в юридической сфере. Послевоенная юридическая наука полностью поддерживала, что Отечественная война Советского государства увенчалась триумфом нашего оружия, нашего общественного и государственного строя, нашей правовой системы. Юристы, ученые, законодатель, практические работники стремились развивать формы общественного присутствия с учетом реалий внутренней политики государства. Учитывались, с одной стороны, рост промышленного и сельскохозяйственного производства, с другой стороны, продолжение репрессивных мероприятий и потребности ГУЛАГа.

С конца 40-х гг. XX в. появляются наблюдательные комиссии и советы при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся, которые, например, проверяли систему нормированного снабжения населения продуктами питания. В декабре 1947 г. карточная система была отменена, но общий рост цен в розничной сети присутствовал, и деятельность контролеров переориентировалась на борьбу со спекуляцией. Наблюдательные комиссии (временные комиссии и бригады) также создавались на предприятиях из числа среднего руководящего звена при непосредственном участии наиболее ответственных и опытных работников производства. Они проводили главным образом анализ качества и сроков строительства производственных, жилых и коммунальных объектов¹².

С 1947 года законодатель вводит меры, направленные на усиление борьбы с хищениями государственной, кооперативной, колхозной и иной обществен-

ной собственности¹³. Это выступает своеобразным поводом для активизации гражданского контроля во всех сферах трудовой деятельности. Но одновременно возникают отдельные негативные формы контроля и правовой инициативы граждан: доноительство, ложные сообщения, формализм, необоснованная критика и клевета, стяжательство. Такое «переплетение» народного контроля с мнимыми представлениями об общественном долге и социалистической морали, к сожалению, имело место в советское время и нередко, помимо прочих негативных последствий, приносило ущерб народному хозяйству.

С начала 1950-х годов развитие сельскохозяйственной отрасли расширилось за счет обработки новых пахотных площадей. Политика освоения целинных земель по результатам прошедшего 23 февраля — 2 марта 1954 г. Пленума ЦК КПСС СССР воплощалась в Казахстане, Поволжье, Сибири и других регионах. Это требовало распространения народного контроля в аграрном секторе экономики на новых территориях. Здесь, как и прежде, была организована работа постоянных комиссий (секций) колхозов, наблюдательных комиссий при Советах депутатов трудящихся, осуществляющих контроль в сельском хозяйстве, на зерноуборочных работах, а также при распределении продовольствия, трудоустройстве прибывших в эти регионы работников, строительстве жилья и в прочей хозяйственной деятельности при освоении пахотных площадей.

С 1954 года организовывались добровольные пожарные дружины из числа рабочих, инженерно-технических работников и служащих, которые осуществляли контроль за выполнением и соблюдением на объекте (цехе) противопожарного

¹² Азовкин И.А. Расширение участия масс в работе аппарата советского государственного управления // Советское государство и право. 1961. № 9. С. 54.

¹³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 г. «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества» // Ведомости ВС СССР. 1947. № 19.

режима¹⁴. Добровольные дружины также могли проводить разъяснительную работу среди рабочих и служащих по соблюдению противопожарного режима на объекте (цехе).

В 1950-х годах общественность была направлена на участие в работе пенитенциарной системы Советского государства. Согласно Положению 1957 г.¹⁵ создавались наблюдательные (общественные) комиссии при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся. Комиссии формировались из представителей советских, профсоюзных и комсомольских организаций, а также представителей органов здравоохранения, просвещения, культуры и др. Их деятельность в том числе была направлена на контроль за соблюдением социалистической законности в деятельности исправительно-трудовых учреждений, а также привлечение общественности к участию в перевоспитании заключенных.

Мягкая форма народного контроля проводилась в жизнь при участии народных заседателей в работе народных судов. Деятельность народных заседателей не ограничивалась обязанностью только участия в рассмотрении дел в течение десяти дней в году. Многими народными заседателями проводилась работа по пропаганде советских законов и предупреждению преступности¹⁶.

Народный контроль в этот период осуществляется в том числе посредством участия граждан в охране общественного порядка. До конца 1950-х годов данная

работа проводилась путем привлечения трудящихся к обсуждению проектов отдельных актов, направленных на борьбу с нарушениями социалистического общежития, обсуждения вопросов борьбы с правонарушениями на сессиях местных Советов депутатов трудящихся, создания уличных и квартальных комитетов, комиссий содействия при домоуправлениях¹⁷. Но основная роль принадлежала бригадам содействия милиции, состоящим из представителей различных групп общества (комсомольцев, молодежи, рабочих, служащих). В 1959 году на смену бригадам содействия милиции пришли добровольные народные дружины по охране общественного порядка¹⁸.

В итоге в отношении развития института народного контроля в 40–50-е годы советской власти можно сделать следующие выводы:

1. Развитие института народного контроля в указанное время можно разбить на четыре периода. Предвоенный период, характеризуемый реализацией организационно-управленческого потенциала и юридической практики, наработанной в 20–30-е гг. становления советской власти. Военный период (1941–1945 гг.), когда имело место приостановление отдельных форм народного контроля. Период восстановления народного хозяйства (с послевоенных годов до начала 50-х гг.), при котором народный контроль главным образом имел свое применение в работе промышленных предприятий и сельского хозяйства. Время начала «оттепели» (вторая половина 50-х гг.) — повышается внимание законодателя к правовой деятельности граждан, происходит расширение форм общественного присутствия, активно формируются добровольные народные дружины.

2. В период Великой Отечественной войны реализация института народного

¹⁴ Приказ МВД СССР от 19 марта 1954 г. № 120 «С объявлением "Положения о добровольных пожарных дружинах на промышленных предприятиях и других объектах министерств и ведомств"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Совмина РСФСР от 24 мая 1957 г. № 349 «Об утверждении Положения о наблюдательных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся» // СП РСФСР. 1958. № 3. Ст. 22.

¹⁶ Анашкин Г. Народные заседатели народных судов РСФСР // Социалистическая законность. 1951. № 10. С. 24.

¹⁷ Еропкин М. Шире привлекать трудящихся к охране общественного порядка // Советская юстиция. 1957. № 5. С. 12–15.

¹⁸ Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» // СП СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

контроля в основном имела место на предприятиях и в сельском хозяйстве. Автор настоящей статьи, как и юридическое общество современной России, выражает особое признание советским гражданам, которые в крайне сложное время осуществляли общественные функции и оказывали содействие в реализации организационно-управленческих задач государства. Представляется, что при дальнейшем развитии института стимулирующих средств и норм в системе общественного контроля перспективным видится введение награды — «Георгиевский народный контролер». Российским гражданам никогда не следует забывать особую общественную заслугу и героический подвиг советских граждан, тружеников тыла в годы Великой Отечественной войны.

3. Стоит заметить, что в этот период, особенно в 50-х гг. XX в., складываются правила социалистического общежития, которые, основываясь на социалистическом образе жизни, принципах морали и нравственности, одновременно с законодательными нормами регулировали взаимоотношения членов общества. Эти обстоятельства создавали необходимые условия для системного и масштабного социального контроля во многих сферах жизни Советского государства¹⁹.

¹⁹ Антонов В.Ф. Правила социалистического общежития в советских нормативных ак-

4. По результатам анализа специальной литературы представленного периода можно сделать вывод, что вопросам народного контроля юридическая наука системно стала уделять внимание только с 50-х гг. Методология исследований в основном охватывала и правовую регламентацию сферы народного контроля, ее участников, и практические результаты. В этот период раскрывались такие формы народного контроля, как: создание и работа общественных контрольных комиссий (секций); учет и контроль устройства детей, оставшихся без родителей; участие народных заседателей в работе народных судов; вовлечение граждан в охрану общественного порядка. Вопросы правовой технологии проведения народного контроля впервые начинают централизованно обсуждаться на научных семинарах и конференциях.

В заключение можно отметить, что народный контроль занял прочное место в системе производственных и внутриполитических отношений представленного периода, приобрел устойчивое развитие на практике и получил внимание со стороны юридической науки и законодателя.

тах // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 74–75.

Литература

1. Азовкин И.А. Расширение участия масс в работе аппарата советского государственного управления / И.А. Азовкин // Советское государство и право. 1961. № 9. С. 47–56.
2. Ананов И.Н. Местные советы в период Отечественной войны / И.Н. Ананов // Советское государство и право. 1946. № 1. С. 23–35.
3. Анашкин Г. Народные заседатели народных судов РСФСР / Г. Анашкин // Социалистическая законность. 1951. № 10. С. 22–24.
4. Антонов В.Ф. Правила социалистического общежития в советских нормативных актах / В.Ф. Антонов // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 73–79.
5. Воцилин С. Высшее юридическое заочное образование / С. Воцилин, Б. Утевский // Социалистическая законность. 1945. № 7. С. 18–21.
6. Еропкин М. Шире привлекать трудящихся к охране общественного порядка / М. Еропкин // Советская юстиция. 1957. № 5. С. 12–17.
7. Карп А.А. Постоянные комиссии районных Советов депутатов трудящихся / А.А. Карп // Советское государство и право. 1950. № 9. С. 54–61.
8. Кожевников Ф. Юридический факультет Московского государственного университета / Ф. Кожевников // Социалистическая законность. 1942. № 7. С. 19.
9. Смирнов В.Н. Адвокатура в годы Великой Отечественной войны / В.Н. Смирнов // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 152–163.

10. Смыкалин А.С. Юридическое образование в СССР в годы Великой отечественной войны / А.С. Смыкалин // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2015. № 4. С. 52–58.
11. Тадевосян В. Правовая охрана детей в условиях Отечественной войны / В. Тадевосян // Социалистическая законность. 1944. № 1. С. 24–30.
12. Тепляшин И.В. Народный контроль в 20–30-е годы советской власти: нормативное закрепление, правовые средства, особенности / И.В. Тепляшин // История государства и права. 2017. № 21. С. 17–22.

References

1. Azovkin I.A. Rasshirenie uchastiya mass v rabote apparata sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya [An Increase in Involvement of the General Public in Operations of the Soviet Public Administration Authorities] / I.A. Azovkin // Sovetskoe gosudarstvo i pravo — Soviet State and Law. 1961. № 9. С. 47–56.
2. Ananov I.N. Mestny'e sovety' v period Otechestvennoy voyny' [Local Unions in the Period of the Great Patriotic War] / I.N. Ananov // Sovetskoe gosudarstvo i pravo — Soviet State and Law. 1946. № 1. С. 23–35.
3. Anashkin G. Narodny'e zasedateli narodny'kh sudov RSFSR [People's Assessors in People's Courts of the RSFSR] / G. Anashkin // Sotsialisticheskaya zakonnost — Socialist Legality. 1951. № 10. С. 22–24.
4. Antonov V.F. Pravila sotsialisticheskogo obschезhitiya v sovetskikh normativny'kh aktakh [Socialist Community Life Rules in Soviet Statutory Acts] / V.F. Antonov // Zhurnal rossiyskogo prava — Russian Law Journal. 2017. № 1. С. 73–79.
5. Voschilin S. Vy'sshee yuridicheskoe zaочное образование [Extramural Higher Legal Education] / S. Voschilin, B. Utevskiy // Sotsialisticheskaya zakonnost — Socialist Legality. 1945. № 7. С. 18–21.
6. Eropkin M. Shire privilekat trudyashchikhsya k okhrane obschestvennogo poryadka [To Increase Involvement of Workers in Public Order Protection] / M. Eropkin // Sovetskaya yustitsiya — Soviet Justice. 1957. № 5. С. 12–17.
7. Karp A.A. Postoyanny'e komissii rayonny'kh Sovetov deputatov trudyashchikhsya [Permanent Commissions of Regional Councils of Workers' Deputies] / A.A. Karp // Sovetskoe gosudarstvo i pravo — Soviet State and Law. 1950. № 9. С. 54–61.
8. Kozhevnikov F. Yuridicheskiy fakultet Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta [The Law Faculty of the Moscow State University] / F. Kozhevnikov // Sotsialisticheskaya zakonnost — Socialist Legality. 1942. № 7. С. 19.
9. Smirnov V.N. Advokatura v gody' Velikoy Otechestvennoy voyny' [Advocacy in the Years of the Great Patriotic War] / V.N. Smirnov // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal — Russian Law Journal. 2015. № 2. С. 152–163.
10. Smykalin A.S. Yuridicheskoe obrazovanie v SSSR v gody' Velikoy otechestvennoy voyny' [Legal Education in the USSR in the Years of the Great Patriotic War] / A.S. Smykalin // Elektronnoe prilozhenie k Rossiyskomu yuridicheskomu zhurnalu — Electronic supplement to the Russian Law Journal. 2015. № 4. С. 52–58.
11. Tadevosyan V. Pravovaya okhrana detey v usloviyakh Otechestvennoy voyny' [Legal Protection of Children in the Conditions of the Great Patriotic War] / V. Tadevosyan // Sotsialisticheskaya zakonnost — Socialist Legality. 1944. № 1. С. 24–30.
12. Teplyashin I.V. Narodny'y kontrol v 20–30-e gody' sovetskoй vlasti: normativnoe zakreplenie, pravovy'e sredstva, osobennosti [Popular Control in the Years of the Soviet Rule (the 1920s to the 1930s): Statutory Consolidation, Legal Means, Peculiarities] / I.V. Teplyashin // Istoriya gosudarstva i prava — History of State and Law. 2017. № 21. С. 17–22.

Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в редакцию общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации. Обращаем ваше внимание на то, что автор несет личную ответственность за оригинальность текста, а также за достоверность приведенных данных и точность цитируемых текстов.

Конституционно-правовое регулирование народного контроля в СССР и его влияние на становление негосударственного контроля в Российской Федерации

*Кирьянов Артем Юрьевич,
председатель Российского союза налогоплательщиков,
член-корреспондент Российской академии естественных наук (РАЕН),
член Общественной палаты Российской Федерации,
кандидат юридических наук
akiryapov@mail.ru*

В представленной статье рассматриваются конституционно-правовые основания регламентации народного контроля в СССР и предпосылки его влияния на состояние негосударственного контроля в Российской Федерации. В статье обосновывается тезис об определенном историко-правовом влиянии советского института народного контроля на актуальное правовое восприятие негосударственного контроля.

Ключевые слова: негосударственный контроль, народный контроль, советское общество, гражданское общество, народ.

Constitutional Law Regulation of Popular Control in the USSR and Its Influence on the Establishment of Non-State Control in the Russian Federation

*Kiryapov Artem Yu.
Chairman of the Russian Taxpayer Union
Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences (RANS)
Member of the Public Chamber of the Russian Federation
Candidate of Legal Sciences*

The presented article examines the constitutional and legal basis for regulating people's control in the USSR and its influence on the non-state control in the Russian Federation. The article substantiates the thesis about a certain historical and legal influence of this Soviet institute on the current legal perception of the Russian non-state control.

Keywords: non-state control, people's control, Soviet society, civil society, people.

Развитие российского законодательства, регулирующего общественный контроль, демонстрирует устойчивую динамику повышения внимания законодателя к вопросам вовлечения общества и его представителей к негосударственным контрольным механизмам. В этой связи обоснованным представляется обращение к историко-правовому анализу юридического содержания народного контроля в СССР и негосударственного контроля в Российской Федерации. Представляется, что исследование и сравнение норм, регламентировавших

народный контроль, с актуальными положениями российского законодательства позволит сформировать общие контуры контрольного механизма, реализуемого обществом на разных исторических этапах.

Особое место в советской правовой системе занимало обобщающее понятие контроля — «народный контроль»¹.

¹ В некоторых случаях авторы так и указывали, что «контроль, осуществляемый в советском обществе, это народный контроль», а в само понятие включается вся система общественного и государственного контроля страны.

Как правило, понятие «народный контроль» включало в себя именно активность советского населения на местах и проявление гражданской сознательности. Понятие «народный контроль» активно использовалось в правовой системе СССР, впервые оно было зафиксировано в советской Конституции 1936 г.², однако в данном документе использовался сам термин применительно к одному из государственных органов. В статье 70 Конституции СССР 1936 г. указывалось, что Председатель Комитета народного контроля СССР входит в состав Совета Министров СССР, на этом конституционное упоминание термина заканчивалось.

Впоследствии в Конституции СССР 1977 г.³ рассматриваемый институт получил конституционно-нормативную детализацию. В статье 9 Конституции СССР 1977 г. отмечалось, что «основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения». Интересным является и тот факт, что указанная статья входила в гл. 1 «Политическая система», раздел «Основы общественного строя и политики». Следует констатировать, что столь высокое, конституционно опреде-

ленное положение института народного контроля подчеркивало важность его правового статуса, при этом, как видно из приведенной цитаты, не только указывался сам институт, но и фиксировалось значение широкого участия граждан в управлении делами государства.

Анализ Конституции СССР 1977 г. показывает, что институт народного контроля имел правовую природу не просто института граждан и общественности, а института, формируемого Советами народных депутатов. В названии ст. 92 Конституции значилось, что «советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в учреждениях и организациях». Комитет народного контроля СССР также входил в Совет Министров и согласно п. 4 ст. 113 Конституции избирался Верховным Советом СССР, обладал правом законодательной инициативы (ст. 114). Статья 125 Конституции СССР 1977 г. содержала положения о том, что Верховный Совет СССР и Президент СССР (после изменений 1990 г.) направляют деятельность Комитета народного контроля СССР, а организация и порядок деятельности органов народного контроля определяются законом о народном контроле в СССР. Таким образом, институт народного контроля в конституционной конструкции 1977 г. занимал существенное место в государственной и политической системе.

Обратимся к его правовому статусу, определяемому Законом СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-X (ред. от 01.04.1987) «О народном контроле в СССР»⁴. В первую очередь следует указать, что нормативное содержание понятия народного контроля формировалось на основании конституционной доктрины Советского социалистического общенародного государства. Согласно ст. 1 Конституции народный контроль в СССР сочетал государственный контроль с общественным

См.: Иконников С.Н. Народный контроль в СССР. 1966–1970 гг. М.: Наука, 1978. С. 8.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

³ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁴ Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 329.

контролем трудящихся, осуществлялся органами народного контроля, образуемыми Советами народных депутатов или избираемыми трудовыми коллективами, а в состав комитетов народного контроля входили представители государственных органов и общественных организаций, активисты органов народного контроля. Анализ обозначенного нормативно-правового акта показывает, что в целом институт народного контроля имел двойственную природу и обуславливался априорным включением граждан СССР в контрольно-надзорную деятельность Советского государства. Вместе с тем нельзя, на наш взгляд, недооценивать институт народного контроля в Советском государстве. Представляется также, что исторические предпосылки возникновения негосударственного контроля следует усматривать отчасти именно в этом институте, который в дальнейшем вобрал в себя и ряд недостатков советского периода.

Если подходить к анализу института народного контроля, используя формально-юридическую методологию, то следует констатировать, что именно Конституция СССР 1977 г.⁵ закрепила конституционно-правовой статус народного контроля как одной из основ политической системы, тем самым положила начало правового формирования институциональной основы участия граждан в контрольно-надзорной деятельности. Оценивая исследуемый институт объективно, не следует забывать о природе Советского государства, являвшегося во многом тоталитарным. И, безусловно, только лишь формального анализа исследуемого института было бы недостаточно.

В частности, следует согласиться с Е.В. Киричком в том, что, «несмотря на все положительные стороны народного контроля, важно помнить, что порядок формирования субъектов общественного

контроля определялся верховными государственными органами, и, соответственно, на характер контрольной деятельности оказывало влияние доминирующее положение партийно-государственного аппарата, вследствие чего народный контроль нередко становился элементом тотального государственного контроля над личностью»⁶. Действительно, институционально народный контроль не являлся тем гражданским институтом, под которым понимается, например, общественный контроль. Но вместе с тем само наличие данного института в обществе, вовлечение граждан в систему контроля обуславливало предпосылки возникновения осознанного участия граждан в управлении делами государства.

Исследование института народного контроля демонстрирует, что именно исторический контекст участия граждан в контрольно-надзорной деятельности присутствовал в том числе на конституционном уровне, но говорить о том, что он являлся прототипом современного общественного контроля или гражданского контроля, не следует. Представляется обоснованной позиция М.В. Масловской о том, что «народный контроль, существовавший в СССР и РСФСР, и общественный контроль в современной России, несмотря на их определенное сходство в целях и задачах и в способах их достижения, не следует отождествлять»⁷. Однако представляется, что определенные элементы правовой природы народного контроля являются историческими предпосылками создания негосударственного контроля в правовом государстве. СССР правовым государством не был, и его природа не предполагала реализа-

⁵ Напомним, что конституционные акты союзных республик принимались с незначительными изменениями, по аналогии с Конституцией СССР.

⁶ Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43–46 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Масловская М.В. Контроль и его виды в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 3–9 // СПС «КонсультантПлюс».

цию прав и свобод человека и гражданина сквозь призму концепции правового государства, равно как и принцип социалистической законности никакого отношения к правовой законности и правопорядку, на наш взгляд, не имел.

Вместе с тем ретроспективный анализ исторических этапов формирования институтов гражданского общества, а также его предпосылок не дает возможности игнорировать институт народного контроля в СССР. Негосударственный контроль как особый вид контроля и антагонист государственного контроля в СССР по понятным причинам существовать не мог, поэтому институт народного контроля в СССР интересен именно с историко-правовых позиций, показывающих, что определенные направления и векторы возникновения негосударственного контроля прослеживались уже в период советской государственности; и, так как общество после исчезновения СССР осталось тем же, именно эти предпосылки понимания института народного контроля в значительной степени повлияли на представление уже российских граждан о своей роли в государстве.

Советская правовая доктрина, пронизанная тотальным государственным участием, не могла быть исправлена конституционным актом с передовыми и благородными правовыми декларациями. Доминирование одной политической партии и государственная идеология так называемого «развитого социализма» отягощали (и препятствовали) развитие и реальность конституционных установок основного закона. Как подчеркивалось уже в российских исследованиях, посвященных анализируемому периоду, многие из позитивных конституционных новаций 1977 г. остались декларацией, правовые механизмы реализации так и не были созданы и оформлены⁸. Следует согласиться с точкой зрения А.В. Иванченко: «Конститу-

ция СССР 1977 года стала еще одним этапом в дальнейшем огосударствлении политической системы общества», а «все ее элементы были по-прежнему подчинены партийно-бюрократическому режиму управления страной»⁹.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. развитие российской государственности определяется как правовое и демократическое, конституируются новые для российской государственности основы конституционного строя, которые закрепляют фундаментальные правовые основания для развития индивида и общества. Несмотря на то что термин «гражданское общество» не фиксируется в Конституции, в основах конституционного строя Российской Федерации имеются все необходимые предпосылки для его формирования, включающие общие положения о том, что Россия — демократическое правовое государство (ст. 1), человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2), народ — единственный источник власти, и осуществляет он свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3); и положения частные, влияющие на конституционно-правовую природу негосударственного контроля, а именно: закрепление самостоятельности органов местного самоуправления и невключение их в систему органов государственной власти (ст. 12), закрепление идеологического многообразия, равенства всех общественных объединений перед законом (ст. 13), принципа светского государства (ст. 14). Развитие всех указанных основ, их конституционное дополнение осуществляется в гл. 2 Конституции РФ.

Важно подчеркнуть, любое развитие сложного социально-правового или политико-правового феномена неразрывно связано с исторической действительностью; эволюция правовой среды, особенно

⁸ См.: Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под общ. ред. А.В. Иванченко. М.: Новое издательство, 2005. С. 85.

⁹ Там же. С. 86.

в транзитивных демократиях, какой стала и Российская Федерация после распада СССР, включает различные векторы процессов экономического и политического становления, влияющие на эту правовую среду. Негосударственный контроль представляет именно такой сложный феномен с гетерогенной правовой природой. Все виды негосударственного контроля в условиях государственно-правового развития обретают индивидуальную динамику становления. Подчеркнем, что единого комплексного развития негосударственного контроля не было и быть не могло. Следует выделить и определенную фрагментарность развития институтов негосударственного контроля, данное свойство крайне типично для развития российского законодательства, и оно, как и свойство всей системы, характерно для правового регулирования негосударственного контроля.

Как показывает историко-правовой анализ, основы институционального закрепления негосударственного контроля формально-юридически появлялись в Советском государстве. На нормативном и доктринальном уровне в советском праве выделялись различные виды негосударственного контроля, но при этом качественное правовое состояние негосударственного контроля нивелировалось политической целесообразностью и марксистско-ленинской доктриной. Конституционные и нормативные положения в СССР в отношении народного контроля и общественного контроля, несмотря на их отграничение от государства, оставались партийно и государственно ориентированными механизмами, что, собственно, и не отрицалось ни в нормативных формулировках, ни в юридической советской доктрине.

Несмотря на эволюцию российского законодательства в исследуемой сфере, следует отметить, что изученный советский период нормативного регулирования и доктринальной оценки в сфере народного контроля и общественного контроля оказал значительное влияние на развитие российского законо-

дательства в сфере негосударственного контроля в целом и отдельных его видов в частности (общественный контроль, гражданский контроль). Ретроспективный исторический анализ показывает определенные элементы в преемственности правового регулирования и понимание того, как новые демократические институты будут работать в обществе, которое находится в транзитном демократическом периоде. Антропологический и социологический подходы позволяют рассмотреть возможности правового регулирования и его применения в сравнительных аспектах. С одной стороны, вполне очевидным фактом стало появление в российской правовой действительности пласта законодательных актов, направленных на высокий уровень участия индивида и общества в вопросах, связанных с влиянием на органы государственной власти и местного самоуправления; присутствует значительное нормативное регулирование процедурных вопросов в сфере негосударственного контроля, включая урегулированный нормами права механизм ответственности за несоблюдение законодательства.

С другой стороны, возможно ли сегодня говорить, что созданная правовая инфраструктура в сфере негосударственного контроля является эффективной, и насколько сильно эта инфраструктура отличается от советской модели? К сожалению, ответ на этот вопрос не может быть однозначным. Российская правовая система действительно получила отличный от советской конституционно-правовой контекст, во многом стала функционировать значительно эффективнее, удобнее, и, что самое важное, эта система работает в другой правовой парадигме, в которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Многочисленные исследования, доклады государственных институтов и общественных организаций¹⁰ демонстрируют

¹⁰ См., напр.: Ежегодный доклад Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год». URL: <https://www.oprf.ru/documents/>

нам, что результаты правового регулирования на сегодняшний день не являются

удовлетворительными ни для государства, ни для общества. Позитивная динамика нормативного регулирования на сегодняшний день замедлилась, принятый массив законодательства в исследуемой сфере буксует в правоприменительной практике, многие из норм действующего законодательства так и не заработали, именно в этом есть прямая корреляция с советским периодом и теми опасностями, которые закладывались в нем фиктивным подходом к реализации принятых законов. Вероятным фактором в подобной проблеме является фактор перенесения советских практик на российскую действительность, слишком часто формальный позитивистский подход становится основным в целеполагании как законодателя, так и правоприменителя.

1151/2529/?PHPSESSID=9fps059fso1h6ve7255a1ksh77 (дата обращения: 23.12.2018); Гражданское общество в России. 10 лет наблюдений. Исследования ВШЭ. URL: <https://grans.hse.ru/data/2016/09/25/1123796825/Bulleten%209.pdf> (дата обращения: 23.02.2019); Материалы Общероссийского гражданского форума — 2017, 2018. URL: <https://civil-forum.ru/forums/2017/materialy-foruma/> (дата обращения: 23.12.2018); Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова [и др.] ; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.; Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти : монография / И.А. Алексеев, Р.Э. Арутюнян, Л.Г. Берлявский [и др.] ; под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. М. : Проспект, 2017. 128 с.

Литература

1. Иконников С.Н. Народный контроль в СССР 1966–1970 гг. / С.Н. Иконников. М. : Наука, 1978. 326 с.
2. Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования / Е.В. Киричек // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43–46.
3. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом : учебно-методический комплекс : учебное пособие / С.А. Авакьян [и др.] ; отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2016. 568 с.
4. Масловская М.В. Контроль и его виды в Российской Федерации / М.В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 3–9.
5. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под общ ред. А.В. Иванченко. М. : Новое издательство, 2005. 366 с.
6. Юридическая ответственность органов и должностных лиц публичной власти : монография / И.А. Алексеев [и др.] ; под ред. И.А. Алексеева, М.И. Цапко. М. : Проспект, 2017. 128 с.

References

1. Ikonnikov S.N. Narodny'y kontrol v SSSR 1966–1970 gg. [Popular Control in the USSR in 1966 to 1970] / S.N. Ikonnikov. Moskva : Nauka — Moscow : Science, 1978. 326 s.
2. Kirichek E.V. Obschestvenny'y kontrol v Rossii: nekotory'e teoretiko-metodologicheskie osobennosti i problemy' zakonodatelnogo regulirovaniya [Public Control in Russia: Some Theoretical and Methodological Peculiarities and Legal Regulation Issues] / E.V. Kirichek // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo — Constitutional and Municipal Law. 2016. № 9. S. 43–46.
3. Konstitutsionno-pravovy'e osnovy' antikorrupsionny'kh reform v Rossii i za rubezhom : uchebno-metodicheskiy kompleks : uchebnoe posobie [Constitutional Law Bases of Anti-Corruption Reforms in Russia and Abroad : educational and methodological complex : textbook] / S.A. Avakyan [i dr.]; отв. ред. S.A. Avakyan. Moskva : Yustitsinform — S.A. Avakyan [et al.]; publishing editor S.A. Avakyan. Moscow : Justice Inform, 2016. 568 s.
4. Maslovskaya M.V. Kontrol i ego vidy' v Rossiyskoy Federatsii [Control and Its Types in the Russian Federation] / M.V. Maslovskaya // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo — Constitutional and Municipal Law. 2016. № 4. S. 3–9.
5. Rossiyskoe narodovlastie: razvitie, sovremennyye tendentsii i protivorechiya [The Russian Rule of the People: Development, Modern Tendencies and Contradictions] / pod obsch red. A.V. Ivanchenko. Moskva : Novoe izdatelstvo — under the general editorship of A.V. Ivanchenko. Moscow : New Publishing House, 2005. 366 s.
6. Yuridicheskaya otvetstvennost organov i dolzhnostny'kh lits publichnoy vlasti : monografiya [Legal Liability of Government Authorities and Officials : monograph] / I.A. Alekseev [i dr.]; pod red. I.A. Alekseeva, M.I. Tsapko. Moskva : Prospekt — I.A. Alekseev [et al.]; edited by I.A. Alekseev, M.I. Tsapko. Moscow : Prospekt, 2017. 128 s.

Правовые аспекты крестьянских переселений в 1920-е годы (на материалах Брянской и Смоленской губерний)

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

В данной статье рассматриваются правовые аспекты переселений крестьян Брянской и Смоленской губерний 1920-х годов на опубликованных и архивных материалах эпохи новой экономической политики. В изучаемый период часть сельских жителей прикладывала усилия для того, чтобы переехать на постоянное место жительства в другие регионы страны с целью улучшения условий своей жизни. При этом государственные структуры оказывали поддержку в первую очередь плановым переселенцам, так как существовало понимание соблюдения баланса между интересами приезжего и коренного населения с целью снижения уровня конфликтности.

Ключевые слова: правовые аспекты, Брянская губерния, Смоленская губерния, новая экономическая политика, крестьянство, переселения.

Legal Aspects of Peasant Migrations in the 1920s (Based on Files of the Bryansk and Smolensk Governorates)

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

This article discusses the legal aspects of the resettlement of peasants in the Bryansk and Smolensk provinces of the 1920s, published, and archive-tion materials of the era of the new economic policy. During the study period, some rural residents made efforts to move to permanent residence in other regions of the country in order to improve their living conditions. At the same time, state structures provided support primarily to planned migrants, as there was an understanding of the balance between the interests of the newcomer and the indigenous population in order to reduce the level of conflict.

Keywords: legal aspects, Bryansk region, Smolensk province, the new economic policy, peasants, resettlement.

В 1920-е годы одной из особенностей крестьянской жизни было стремление части жителей деревни уехать на постоянное место жительства в другие регионы страны. Очевидно, что переселенцы стремились с помощью отъезда изменить свою жизнь к лучшему, попытаться построить на новом месте более счастливое и комфортное будущее. В связи с этим целью данной статьи является рассмотрение правовых аспектов переселений крестьян Брянской и Смоленской губерний в 1920-е годы.

Правовой основой переселенческой политики был Земельный кодекс 1922 г., в котором был раздел, посвященный вопросам переселения. Согласно этому документу переселение и ходачество объявлялись свободным и добровольным делом, но они должны были осуществляться под контролем Народного комиссариата земледелия РСФСР. В свою очередь, постановление ЦИК и СНК Союза СССР от 10 сентября 1926 г. «О льготах крестьянскому населению по земле-

устройству и переселению» содержало положения о том, что государство берет на себя расходы по землеустройству крестьян-бедняков. Вводились льготный переселенческий тариф, долгосрочный льготный кредит на срок до 8 лет на проведение землеустроительных работ, льготы при уплате единого сельскохозяйственного налога. При этом переселенцы были разделены на две категории — плановые и неплановые, которые переезжали по собственной инициативе, действуя на свой страх и риск. Плановые переселенцы пользовались различными льготами и поддерживались органами власти. Наоборот, внеплановое переселение не поощрялось государственными структурами, что подтверждают материалы региональных архивов.

Современные исследователи отмечают, что неудовлетворительное положение крестьянства было одной из главных причин переселения. Так, В.М. Моисеенко придерживается мнения, что «...в 1920-е годы вырос интерес к переселенческому делу как комплексу законодательных и организационных мер. Помимо объективных причин, связанных с положением крестьянства... он был вызван либерализацией законодательства в области внутренней и внешней миграции населения, ставшей необходимым условием НЭПа»¹. По мнению К.А. Куриной, «новая экономическая политика (НЭП) создала предпосылки для организации колонизационных перемещений в новом понимании»². Н.И. Платунов отмечает, что «основными районами вселения переселенцев в 1924/25–1928/29 гг. были Сибирь и Дальний Восток. По иму-

щественному положению переселяющихся крестьяне в основной массе составляли в местах выселения бедняцкую и маломощную середняцкую прослойку»³. Следует сказать, что крестьяне стремились переехать и в другие регионы страны, однако далеко не всегда это получалось в силу объективных и субъективных причин.

В архивных материалах Брянской губернии 1920-х годов отложились планируемые конкретные сведения о переселяющихся крестьянах. Так, в циркуляре Народного комиссариата земледелия РСФСР от 3 февраля 1927 г. «Об открытии ходачества в 1927 г.» Брянскому губернскому земельному управлению (отдел переселения) и Клинцовскому уездному земельному управлению приводятся следующие данные о числе предполагаемых переселенцев: «В Поволжский край — 6000 (количество душ, предоставляемых по разверстке); в Уральскую область — 2000, в Сибирь — 6000, на Дальний Восток — 2500. Всего (общая цифра) — 16500...»⁴ При этом рекомендовалось брать от ходаков подписки о том, что они ищут землю только для себя или для своих доверителей.

Также в плане организации переселенческой политики указывалось, что необходимо «предварительно информировать всех желающих переселиться о порядке переселения, широко разъяснить действующее законодательство о переселении и распоряжения переселенческих органов как непосредственно переселенцам, так и через местную, особенно крестьянскую печать, просветительные учреждения»⁵.

¹ Моисеенко В.М. Крестьянские переселения в 1920-е годы (Из истории миграции в России) // Демографическое обозрение. 2015. Т. 2. № 3. С. 101.

² Курина К.А. Историко-правовые аспекты становления и развития законодательства о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев // Молодой ученый. 2018. № 25. С. 212–214. URL: <https://moluch.ru/archive/211/51708/> (дата обращения: 24.12.2018).

³ Платунов Н.И. Переселенческий вопрос в жизни крестьян советской доколхозной деревни Западных губерний РСФСР и Белоруссии // История крестьянства и сельского хозяйства западнорусских и белорусских земель: прошлое, настоящее, перспективы : материалы международной научно-практической конференции. 28–29 сентября 2000 г. Смоленск : СГПУ, 2001. С. 153–154.

⁴ ГАБО. Ф. 1209. Оп. 1. Д. 61. Л. 30.

⁵ ГАБО. Ф. 1209. Оп. 1. Д. 61. Л. 30–31.

Ценную информацию об активности крестьян в смысле переселения сохранили и такие ценные источники, как сводки ОГПУ. Указанные сведения содержатся в многотомном собрании документов «Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ-НКВД». Издание содержит большое количество ранее секретных документов, отражающих особенности положения крестьянства в период новой экономической политики⁶.

По мнению автора статьи, использование материала сводок ЧК дает возможность рассмотреть ситуацию, связанную с переселением крестьян в другие регионы страны. В частности, сводки ОГПУ сохранили информацию о переселении крестьянства Смоленской губернии в Поволжский край. Так, в 1923 г. приводились следующие данные: «В последнее время отмечены массовые случаи переселения крестьян в Поволжье. Крестьяне целыми деревнями уезжают в Самарскую и Саратовскую губернии, продавая свой живой и мертвый инвентарь за бесценок кулакам. Основной причиной переселения крестьян является малоземелье, плохая земля, неудобства, вызванные чересполосицей и дальностью лугов (за 10–15 верст от деревни) и бедностью. Из дер. Лозыни Спасской волости Смоленского уезда из 50 дворов уезжает 40. Большинство переселенцев состоит из бедноты, которой нечего терять. Ходоки, ездившие в Поволжье для получения там земли, передают крестьянам, что местные власти там окажут им возможное содействие (Из земсводки информотдела ГПУ № 51 (219) за 15, 16 и 17 мая 1923 г.)»⁷.

В свою очередь, архивные материалы содержат конкретную информацию о том, на что можно было рассчитывать различным категориям крестьян, если он решатся на переезд. Так, в вышеупомяну-

том циркуляре Народного комиссариата земледелия РСФСР Брянскому губернскому земельному управлению указывалось, что «как плановые, так внеплановые ходоки и переселенцы, снабжаются пищей на одинаковых основаниях. Бесплатно выдаются: молочные порции детям до 3 лет включительно, порции горячей пищи — детям от 3-летнего возраста до 10-летнего возраста включенное и старикам свыше 60 лет. Всем остальным ходокам и переселенцам должны выдаваться порции только горячей пищи и притом за плату»⁸.

Однако, как уже отмечалось выше, главное внимание и поддержка государственных структур были направлены на плановых переселенцев. Представители органов власти прекрасно понимали, что переселенцы, как и коренное население, в подавляющем большинстве были крестьянами и собирались заниматься, как и прежде, сельским хозяйством. Для того чтобы избежать предсказуемых конфликтов между приезжим и коренным населением, государственные структуры и ориентировались прежде всего на плановых переселенцев. В связи с этим в средствах массовой информации распространялись сведения, предостерегающие от переезда самовольных переселенцев. В частности, в газете «Брянский рабочий» от 17 июля 1925 г. под № 161 был опубликован циркуляр Народного комиссариата земледелия РСФСР. В нем указывалось, что самовольные «...переселенцы рискуют подвергнуться всем бедствиям и не могут рассчитывать на государственную помощь. Наркомзем РСФСР располагает очень небольшими средствами для подготовки свободных земель к заселению. Сообразно средствам подготавливаются и земельные участки и допускается переселение на них лишь в строго плановом порядке через свои земельные органы»⁹.

При этом местные органы власти далеко не всегда выполняли предписания

⁶ Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ-НКВД. 1918–1939. Документы и материалы : в 4 т. Т. 2. 1923–1929 / под ред. А. Береловича, В. Данилова. М., 2000.

⁷ Там же. С. 102–103.

⁸ ГАБО. Ф. 1209. Оп. 1. Д. 61. Л. 102.

⁹ Там же. Л. 112.

более высоких государственных структур, так как были случаи, когда сельские советы выдавали документы для самовольного переселения. В частности, в циркуляре Клинцовского уездного земельного управления Красногорскому волисполкому от 13 сентября 1927 г. указывалось, что «...сельсоветы нашего уезда не учитывают того, что они совершают преступление, выдавая подобногородскому удостоверения самовольцам-переселенцам... Не так давно были случаи выдачи такого рода документов: Любовшанским сельсоветом Красногорской волости Козлову Т.И., Пезу С.Е., Зайцеву Е.К., а также инвалиду Косенку и др.; Верещакским сельсоветом Ущерпской волости на 6 домохозяев Шендрику Я.А., Пугачу М.П. и др.»¹⁰.

В архивных материалах мысль о запрещении самовольного переселения видна невооруженным глазом и проходит красной нитью через многие документы. В частности, в циркуляре Брянского губернского земельного управления от

27 августа 1927 г. Клинцовскому уездному земельному управлению рекомендовалось, что «...ни в коем случае не направлять самовольцев в Губземуправление на разрешение на выдачу льготного проезда, никакое тяжелое положение не дает им права на получение льготных удостоверений на проезд по льготному переселенческому тарифу без предварительного зачисления земли...»¹¹.

Таким образом, одним из лейтмотивов крестьянской жизни в период новой экономической политики было стремление изменить постоянное место жительства, т.е. переехать в другой регион страны в поисках лучшей доли. При этом государственные структуры оказывали поддержку только так называемым плановым переселенцам. Это было вызвано пониманием того важного обстоятельства, что необходимо эффективно регулировать взаимоотношения между местными жителями и приезжими с целью снижения уровня конфликтности.

¹⁰ ГАБО. Ф. 1209. Оп. 1. Д. 61. Л. 176.

¹¹ Там же. Л. 178.

Литература

1. Курина К.А. Историко-правовые аспекты становления и развития законодательства о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев / К.А. Курина // Молодой ученый. 2018. № 25. С. 212–214.
2. Моисеенко В.М. Крестьянские переселения в 1920-е годы (Из истории миграции в России) / В.М. Моисеенко // Демографическое обозрение. 2015. Т. 2. № 3. С. 87–141.
3. Платунов Н.И. Переселенческий вопрос в жизни крестьян советской доколхозной деревни Западных губерний РСФСР и Белоруссии / Н.И. Платунов // История крестьянства и сельского хозяйства западнорусских и белорусских земель: прошлое, настоящее, перспективы : материалы международной научно-практической конференции (28–29 сентября 2000 г.) / под ред. Д.И. Будаева, В.А. Шулякова. Смоленск : СГПУ, 2001. С. 151–156.
4. Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ-НКВД, 1918–1939 : документы и материалы : в 4 т. Т. 2 : Советская деревня глазами ОГПУ, 1923–1929 / под ред. А. Береловича, В. Данилова. М. : РОССПЭН, 2000. 1168 с.

References

1. Kurina K.A. Istoriko-pravovy'e aspekty' stanovleniya i razvitiya zakonodatelstva o pravovom polozhenii bezhentsev i vyunuzhdenny'kh pereselentsev [Historical and Legal Aspects of Establishment and Development of Laws on the Legal Status of Refugees and Forced Migrants] / K.A. Kurina // Molodoy uchenyy — Young Scientist. 2018. № 25. S. 212–214.
2. Moiseenko V.M. Krestyanskie pereseleniya v 1920-e gody' (Iz istorii migratsii v Rossii) [Peasant Migrations in the 1920s (from the History of Migration in Russia)] / V.M. Moiseenko // Demograficheskoe obozrenie. 2015. T. 2 — Demographic Overview. 2015. Vol. 2. № 3. S. 87–141.
3. Platonov N.I. Pereselencheskiy vopros v zhizni krestyan sovetskoj dokolkhoznoy derevni Zapadny'kh guberniy RSFSR i Belorussii [The Migration Issue in the Life of Peasants of the Western Governorates of the RSFSR and Belarus in the Soviet Pre-Collective Farm Period] / N.I. Platonov // Istoriya krestyanstva i selskogo khozyaystva zapadnorusskikh i belorusskikh zemel: proshloe, nastoyashee, perspektivy' :

- materialy' mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (28–29 sentyabrya 2000 g.) / pod red. D.I. Budaeva, V.A. Shulyakova. Smolensk : SGPU — The History of Peasantry and Agriculture of Western Russian and Belarus Lands: The Past, Present, Prospects : files of an international scientific and practical conference (September 28 to 29, 2000) / edited by D.I. Budaev, V.A. Shulyakov. Smolensk : Smolensk State University of Education, 2001. S. 151–156.
4. Sovetskaya derevnya glazami VChK-OGPU-NKVD. 1918–1939 : dokumenty' i materialy' : v 4 t. T. 2 : Sovetskaya derevnya glazami OGPU, 1923–1929 [The Soviet Countryside as Viewed by the All-Russian Extraordinary Commission, the Joint State Political Directorate, the People's Commissariat for Internal Affairs. 1918 to 1939 : documents and files : in 4 vol. Vol. 2 : The Soviet Countryside as Viewed by the Joint State Political Directorate, 1923 to 1929] / pod red. A. Berelovicha, V. Danilova. Moskva : ROSSPEN — edited by A. Berelovich, V. Danilov. Moscow : Political Encyclopedia publishing house, 2000. 1168 s.

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-36-41

Исторические предпосылки правового обеспечения равенства доступа к служебной деятельности: постсоветский период

*Афанасьева Мария Павловна,
аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
Астраханского государственного университета
maxrusta93@yandex.ru*

Статья посвящена конституционно-правовому исследованию исторических предпосылок действия принципов равенства и доступности в правовом регулировании служебных отношений в постсоветской России. Анализируя соответствующие законы и указы главы государства, автор высказывает ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства. Включаясь в научную дискуссию, автор считает возможным предложить законодателю следующую структуру видов публичной службы: военная, полицейская, прокурорская, специальная, государственная гражданская и муниципальная. Служба в «органах внутренних дел» должна быть лишена правовой неопределенности и заменена «полицейской службой». Служба в органах прокуратуры нуждается в организационном обособлении вследствие надзорной функции этого органа. Термин «специальный» представляется более удачным по сравнению с категорией «иной», так как позволяет позиционировать и обособлять структурные единицы на основе критерия специализации.

Ключевые слова: равенство, публичная служба, права человека, виды государственной службы.

Historical Prerequisites of Legal Regulation of Equality of Access to Official Activities: The Post-Soviet Period

*Afanasyeva Maria P.
Postgraduate Student of the Department of State and Legal Disciplines
of the Astrakhan State University*

Clause is devoted to the constitutional research of historical preconditions of action of principles of equality and availability in legal regulation of service attitudes in the postSoviet Russia. Analyzing corresponding laws and decrees of the head of the state, the author states a number of offers on perfection of the current legislation. Including in scientific discussion, the author considers possible to offer the legislator following structure of kinds of public service: military, police, public prosecutor's, special, state civil and municipal. The service in law-enforcement bodies should be deprived legal uncertainty and is replaced by police service. The service in bodies of Office of Public Prosecutor requires organizational isolation owing to supervising function of this body. The term special is represented to more successful in comparison with a category other since allows to position and isolate structural units on the basis of criterion of specialization.

Keywords: equality, public service, human rights, kinds of public service.

Современное состояние правового регулирования и обеспечения равнодо-ступности публичной службы опирает-ся на федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе»¹, «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², «О муниципальной службе в Российской Федерации»³, «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁶, «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷, «Об альтернативной гражданской службе»⁸, «Об осо-

бенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации»⁹ и др. (напри-мер, служба в органах прокуратуры регу-лируется Федеральным законом «О про-куратуре Российской Федерации»¹⁰, в правовой системе страны нет специаль-ного закона о службе в органах проку-ратуры). Вместе с тем эти нормативные правовые акты даже в своих первых, «ба-зовых» редакциях (т.е. до внесения в них изменений и дополнений) были приняты после конституционной реформы 1993 г. В промежутке между вступлением в си-лу Конституции РФ и принятием этих законов действовали другие норматив-ные правовые акты, многие из которых опирались зачастую на иную теоретико-методологическую основу правового ре-гулирования служебных отношений.

Об этом свидетельствуют прежде всего положения Федерального за-кона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹¹. Данный нормативный правовой акт устанавливал разделе-ние государственных должностей кате-горий «А», «Б» и «В», причем государ-ственные должности категории «А» не являлись должностями государственной службы, в то время как должности кате-горий «Б» и «В», напротив, относились исключительно к служебной деятельно-сти. Различие между должностями госу-дарственной службы категорий «Б» и «В»

¹ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной служ-бе» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

² Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁴ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Россий-ской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении из-менений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

⁶ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁷ Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные за-конодательные акты Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

⁸ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской

службе» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

⁹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.

¹⁰ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Феде-рации» (с послед. изм.) // ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹¹ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Рос-сийской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990. Утратил силу.

состояло в наличии или отсутствии «непосредственности обеспечения полномочий» лиц, замещавших должности категории «А». Таким образом, должности категории «Б» позиционировались как «политические», замещаемые на срочной основе, исходя из принципа сменяемости «команды» политических деятелей категории «А». Должности службы категории «Б», напротив, предполагали «стабильность» и «несменяемость» служащих вне зависимости от того, какие лица в результате очередных политических выборов заняли должности категории «А». Гарантировалось это благодаря конституционно-правовому институту «обеспечения полномочий органов» (служащие категории «Б» реализовывали полномочия «лиц», служащие категории «В» — полномочия «органов») ¹².

Указанная градация государственных должностей имела важный конституционный смысл в контексте реализации требования о равном доступе к государственной службе. Строго говоря, равнодоступность гарантировалась в отношении лиц, замещавших государственные должности категории «В», причем обеспечивалось это главным образом благодаря разграничению институтов выборных органов и государственной службы. Это разграничение, конечно, складывалось скорее как замысел законодателя, чем реальная практическая действительность. *Склонность российской административной системы к иерархическому началу и централизации, подкрепленная не только советскими, но и дореволюционными традициями, не позволяла обеспечить в действительности автономию государственной службы по отношению к выборным должностным лицам.* Последние воспринимали законодательные ограничения как посягательство на их юрисдикцию, которое нуждается в пересмотре. В конечном

итоге так и произошло: законодатель отказался от деления государственных должностей на категории «А», «Б» и «В».

Однако и первоначальное законодательное решение, присущее утратившему силу Федеральному закону от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», имело ряд системных недостатков, которые не позволяли эффективно реализовать конституционный императив о равнодоступности публичной службы. В частности, закон допускал отнесение к государственным должностям категории «А» должностей, замещаемых путем административного назначения. Например, на федеральном уровне должности категории «А» замещали не только Президент РФ и депутаты Государственной думы (вследствие всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании), но и федеральные министры (административное назначение Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ). В результате институт государственной службы был «отодвинут на периферию» осуществления в основном исполнительно-*организационных функций*, в то время как исполнительно-*распорядительные полномочия* осуществляли лица, замещающие государственные должности категории «А».

Полагаем, что основной юридический смысл ст. 32 Конституции РФ заключается в равнодоступности должностей, предполагающих значительную политическую власть. Конечно, данная статья Конституции РФ имеет в виду и все другие должности государственной службы, включая «низовые» звенья государственного аппарата. Однако странно было бы интерпретировать ст. 32 Конституции РФ в таком значении, что граждане имеют равный доступ к замещению выборных должностей и должностей государственной службы, но якобы не имеют его, если речь идет о невыборных государственных должностях категории «А», вслед за этим — также должностей государственной службы категории «Б». Го-

¹² См.: Полупанов М.И. Период продолжительности государственной службы на должностях категории «Б» // Право и экономика. 2002. № 1. С. 84.

сударственную службу необходимо было идентифицировать шире, включая любую исполнительно-распорядительную деятельность в государственном аппарате, за исключением выборных органов и выборных должностных лиц (на федеральном уровне — это *только* глава государства и парламентарии)¹³.

Своего рода предшественником Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» можно считать Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 11 декабря 1993 г. № 2267¹⁴. В этом документе, в числе прочего, устанавливался принцип равнодоступности федеральной государственной службы с оговоркой «в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации». Кроме того, особенно подчеркивалась внепартийность федеральной службы (в государственных органах не образуются структуры политических партий и движений; федеральные государственные служащие руководствуются законодательством и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений). Данный указ был признан утратившим силу специально изданным для этого указом Президента РФ со ссылкой на вновь принятый Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Рос-

сийской Федерации» (в целях «упорядочения правового регулирования»)¹⁵.

При всей важности Указа Президента РФ от 11 декабря 1993 г. № 2267 для развития системы правового регулирования федеральной гражданской службы (дискуссии о выделении гражданской службы из системы трудового законодательства велись сравнительно давно, однако не получили четкого законодательного воплощения) следует отметить и ряд его недостатков. Во-первых, указ Президента РФ — подзаконный нормативный правовой акт, который не может противоречить законодательству. В данном указе Президента РФ содержалась ясная и недвусмысленная норма о том, что в случае противоречия положений этого указа и трудового законодательства применению подлежит указ, не закон. Мотивировалось это приоритетом специальных правовых норм над нормами более общего содержания. Во-вторых, данный указ не устанавливал деления должностей категорий «А», «Б» и «В», ограничиваясь учреждением высших, главных, ведущих, старших и младших групп должностей. Должности могли замещаться по конкурсу и без него, сопровождаться сдачей квалификационного экзамена или нет. Других гарантий равнодоступности федеральной службы указом не предусматривалось. Гражданская служба в субъектах РФ и муниципальных образованиях указом не регулировалась.

В современной России следует констатировать *высокий уровень правовой неопределенности в вопросе о структуре государственной службы*, что предопределяет прогноз об *изменчивости соответствующего законодательства*. Это может восприниматься не только как научная проблема, но и как конституционно-правовой деликт, на что неод-

¹³ См.: Рзаев А.Г. Понятие и принципы государственной службы // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 53; Галицкая Н.В. Понятие государственной службы в свете экстраполяции взглядов профессора В.М. Манохина // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 33–40; Жданов А.А. О понятии советской государственной службы // Правоведение. 1962. № 4. С. 37–44; Агафонов Н.Ю. Государственная служба: понятие и виды // Вестник СГАП. 2009. № 4. С. 55.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5073. Утратил силу.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации по вопросам федеральной государственной службы» // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 369.

нократно обращал внимание Конституционный Суд РФ при разрешении ряда других споров конституционно-правового характера.

Законодатель несет конституционно-правовую обязанность ясного, четкого и недвусмысленного правового регулирования общественных отношений, лишённого внутренней противоречивости и рассогласованности. Система публичной службы должна в целом иметь ясный и четкий вид, выстраиваться на основе научно обоснованных критериев. Включаясь в эту научную и практическую дискуссию, считаем возможным предложить законодателю следующую *структуру видов публичной службы: военная, полицейская, прокурорская, специальная, государственная гражданская и муниципальная*. Служба в «органах внутренних дел» должна быть лишена правовой неопределенности и заменена «полицейской службой». Служба в органах прокуратуры нуждается в организационном обособлении вследствие надзорной функции этого органа¹⁶. Термин «специальный» представляется более удачным по сравнению с категорией «иной», так как позволяет позиционировать и обособлять структурные единицы на основе критерия специализации¹⁷.

Каждому из вышеуказанных видов публичных служб (военная, полицейская,

прокурорская, специальная, государственная гражданская и муниципальная) присущи определенные особенности гарантирования и обеспечения равнодоступности службы по смыслу ст. 32 Конституции РФ, что не ставит, однако, под сомнение тот факт, что механизм реализации этого конституционного требования в целом является единым. Никакая служба не может быть закрытой для общества, препятствовать доступу лиц различных социальных групп, расы, национальности, происхождения, имущественного положения. Всем желающим должны быть предоставлены равные возможности для участия в конкурсе для поступления на службу, т.е. замещения «низших» звеньев соответствующей иерархической системы. Ограничения права на поступление на службу могут быть установлены только законом в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Вопрос о праве на продвижение по службе — более сложный и комплексный. Конечно, Конституция РФ и законы не запрещают продвижения по службе вверх по иерархической лестнице. Однако с каждой новой позицией в данной иерархии «доступность» должностей имеет устойчивую тенденцию к снижению. В стране найдется немало желающих стать высокопоставленными чиновниками, однако «доступ» к этим должностям предопределяется массой всевозможных факторов, включая благоприятное стечение обстоятельств. Это не может эффективно защищаться правом через правовое регулирование, прокурорский надзор или судебную защиту. По мере обострения конкуренции приобретают противоправную форму только отдельные формы и способы конкурентной борьбы, но не сама конкурентная борьба. Причем в избирательной системе пассивное избирательное право может быть защищено даже более эффективным образом, чем право на равный доступ к государственной службе. Этому способствуют, во-первых,

¹⁶ См.: Озерова Г.Л. Служба в прокуратуре в системе государственной службы Российской Федерации // Образование и право. 2010. № 4. С. 229; Казаков В.В. Служба в органах российской прокуратуры (1864–1917 гг.) // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. № 6. М.: ООО «К-Пресс», 2008. С. 216; Кириллов А.А. Государственная служба и особенности ее прохождения в органах прокуратуры // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 233.

¹⁷ См.: Воронцов С.А. О соотношении оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов и контрразведывательной деятельности спецслужб // Правоведение: вопросы теории и практики: сборник научных статей. Вып. 5. Ростов н/Д: Изд-во ЮРГИ, 2003. С. 30–34.

свобода выдвижения кандидатов, во-вторых, межпартийное соперничество, в-третьих, уголовно-правовые составы преступлений («воспрепятствование осуществлению избирательных прав» — это уголовно-правовой деликт).

В связи с этим следует подчеркнуть, что механизм обеспечения равнодоступности *высших должностей* в иерархии публичной службы нуждается в особой форме *парламентского участия*. Действующая Конституция РФ довольно активно использует этот метод правового регулирования общественных отношений. Так, Государственная дума обеспечивает равнодоступность должности Председателя Правительства РФ, обладая правом на дачу согласия Президенту РФ или на отказ в таком согласии при назначении Председателя Правительства РФ на должность. Судьи высших судов в России назначаются Советом Федерации по представлению главы государства, одной только воли Президента РФ для этого недостаточно. Аналогичные механизмы (единоличное на-

значение, назначение парламентом по представлению высшего должностного лица, назначение высшим должностным лицом с согласия органа народного представительства) активно используются в субъектах РФ и муниципальных образованиях, о чем свидетельствуют нормы федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁹.

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с послед. изм.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Литература

1. Агафонов Н.Ю. Государственная служба: понятие и виды / Н.Ю. Агафонов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 4. С. 55–59.
2. Галицкая Н.В. Понятие государственной службы в свете экстраполяции взглядов профессора В.М. Манохина / Н.В. Галицкая // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6. С. 33–40.
3. Жданов А.А. О понятии советской государственной службы / А.А. Жданов // Правоведение. 1962. № 4. С. 37–44.
4. Полупанов М.И. Период продолжительности государственной службы на должностях категории «Б» / М.И. Полупанов // Право и экономика. 2002. № 1. С. 84–85.
5. Рзаев А.Г. Понятие и принципы государственной службы / А.Г. Рзаев // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 53–56.

References

1. Agafonov N.Yu. Gosudarstvennaya sluzhba: ponyatie i vidy' [Public Service: The Concept and Types] / N.Yu. Agafonov // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy akademii prava — Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2009. № 4. S. 55–59.
2. Galitskaya N.V. Ponyatie gosudarstvennoy sluzhby' v svete ekstrapolyatsii vzglyadov professora V.M. Manokhina [The Concept of Public Service in View of Extrapolation of Views of Professor V.M. Manokhin] / N.V. Galitskaya // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii — Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2013. № 6. S. 33–40.
3. Zhdanov A.A. O ponyatii sovetskoj gosudarstvennoy sluzhby' [On the Concept of the Soviet Public Service] / A.A. Zhdanov // Pravovedenie — Legal Studies. 1962. № 4. S. 37–44.
4. Polupanov M.I. Period prodolzhitel'nosti gosudarstvennoy sluzhby' na dolzhnostyakh kategorii B [Duration of Public Service on Posts of the B Category] / M.I. Polupanov // Pravo i ekonomika — Law and Economics. 2002. № 1. S. 84–85.
5. Rzaev A.G. Ponyatie i printsipy' gosudarstvennoy sluzhby' [The Concept and Principles of Public Service] / A.G. Rzaev // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo — Administrative and Municipal Law. 2009. № 1. S. 53–56.

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-42-48

Должностные преступления в потребительской кооперации России в 80-е годы XX века

*Лысак Николай Васильевич,
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент
otckidatch@yandex.ru*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с совершением должностными лицами потребительской кооперации преступлений по службе в 80-е годы XX века. В этот период потребительская кооперация осуществляла свою деятельность в условиях сложившегося в стране дефицита продовольственных и промышленных товаров и расширения масштабов деятельности кооперации в связи с принятием Закона «О кооперации в СССР».

Ключевые слова: кооперация, потребительская кооперация, должностное лицо, должностные преступления.

Professional Misconduct in Consumer Cooperation in Russia in the 1980s

*Lysak Nikolay V.
Professor of the Department of Criminal and Legal Disciplines
of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal
of the Russian Federation named after I.D. Putilin
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor*

The article deals with the questions connected with committing crimes by the officials of consumer cooperation on their service in 80th years. During this period the consumer cooperation performed its activity in the conditions of the developed deficit of the food and industrial goods in the country and expansion of scales of the cooperation activity in connection with the adoption of Act About cooperation in the USSR.

Keywords: cooperation, consumer cooperation, official, white-collar crimes.

В исследуемый период потребительская кооперация была одной из самых массовых и масштабных из всех существующих в стране видов кооперации. Она обладала хорошо организованной и отлаженной системой управления. Но, как и прежде, осуществляла свою деятельность в условиях полного огосударствления и находилась под строгим контролем и надзором государства.

В основе распределения руководящих постов продолжало оставаться неизблемое правило — членство в партии и верность ее принципам; всячески подавлялась инициатива, творчество, не ценились компетентность, оправданный риск. Все эти отклонения от морально-

этических норм, отмечает теоретик кооперации И.А. Коряков, проявлялись в недрах потребительской кооперации, объединявшей 60 млн членов-пайщиков¹.

В результате беспринципной кадровой политики в аппарат управления организаций потребительской кооперации принимались лица, не имеющие опыта кооперативной работы, некомпетентные, а нередко и судимые за хищения, взяточничество и другие корыстные преступления.

¹ См.: Коряков И.А. Принципы кооперативного движения. Чита : Изд-во ЗИП Сиб. ун-та потребительской кооперации. 1988. С. 187.

Все это создавало питательную среду для различного рода злоупотреблений по службе.

Способствовал росту должностных преступлений в потребительской кооперации и сложившийся в 80-е гг. тотальный дефицит продовольственных и промышленных товаров.

В связи с этим усилилась дифференциация населения, основанная не на трудовом вкладе, а на степени доступности к дефициту. Она усугублялась незаслуженными привилегиями для отдельных категорий партийно-государственного аппарата, его сращиванием с руководством торговых предприятий, объединений и потребительских союзов. Для такого рода «альянса» не существовало понятий морали и этики². В основном жили по правилу «ты — мне, я — тебе». На продовольственных складах, торговых базах организаций потребительской кооперации находились самые дефицитные товары, к которым тянулись руки не только работников потребкооперации, но и партийной номенклатуры. Существовала круговая порука, которая являлась благодатной почвой для коррупции. Дефицитный товар незаконно реализовывался родственникам, знакомым и другим лицам, в услугах которых были заинтересованы должностные лица кооперативных организаций.

Так, Октябрьским районным народным судом г. Калуги была осуждена по ч. 1 ст. 170 УК РСФСР Перельман. Она признана виновной в том, что, работая начальником отдела «Хозтовары» универсально-торговой базы Калужского облпотребсоюза и используя свое служебное положение из корыстной заинтересованности, с базы продала своей знакомой Ивановой стиральную машинку «Малютка», а затем холодильник «Бирюса-6», причинив тем самым существенный вред государственным интересам и интересам граждан³.

² См.: Там же. С. 188.

³ См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1988. № 3. С. 14.

По запискам председателя правления Тамбовского облпотребсоюза Гущина отпускались ковровые изделия, бытовая техника и другие дефицитные товары⁴.

И такие факты по стране были многочисленными.

Правление Центросоюза, обеспокоенное сложившейся ситуацией, принимает в эти годы ряд важных постановлений по вопросам сохранности кооперативной собственности и укрепления служебной дисциплины.

Одним из них стало постановление от 14 января 1982 г. «О мероприятиях по усилению борьбы с хищениями, взяточничеством, спекуляцией, нарушениями правил торговли, бесхозяйственностью и другими негативными явлениями в потребительской кооперации»⁵. Оно было призвано сыграть определенную роль в профилактике и предупреждении преступлений по службе.

Однако, несмотря на принятые Центросоюзом меры, уровень должностной преступности оставался высоким. По-прежнему процветали взяточничество, хищения, злоупотребления по службе, бесхозяйственность.

Одним из резонансных уголовных дел стало дело в отношении руководителей Калининградского облпотребсоюза. Главным его фигурантом выступал сам председатель правления Н. Маменко. В кооперативных организациях области процветали приписки и взяточничество. С грубыми нарушениями установленных правил и за взятки было продано 1070 легковых автомобилей. Сумма приписок составляла 233 тыс. руб. И, соответственно, люди получали премии за так называемую липу. Незаконно выплаченные премии работникам аппарата облпотребсоюза составили 10,7 тыс. руб., работникам системы — 104,7 тыс. руб.⁶

⁴ См.: Борецкий А. Расплата за беспечность // Советская потребительская кооперация. 1982. № 5. С. 26.

⁵ См.: Советская потребительская кооперация. 1982. № 11. С. 23.

⁶ См.: Сериков А., Безелянский Ю. Стяжателям — заслон // Советская потребительская кооперация. 1986. № 9. С. 34.

За совершение хищений в особо крупных размерах и взяточничество был осужден к 12 годам лишения свободы председатель правления Павлово-Посадского райпотребсоюза Московской области Беляев⁷.

Характеризуя сложную криминогенную ситуацию в потребительской кооперации, заместитель Генерального прокурора СССР О.В. Сорока отмечал, что «потребительская кооперация сильно поражена хищениями, взяточничеством и иными злоупотреблениями. В кооперативных организациях и предприятиях совершается каждое четвертое хозяйственное преступление в стране. Выросло количество недостач и растрат в системе Центросоюза. На 38% увеличилось число руководителей, привлеченных к уголовной ответственности за хищения, почти на 25% — учетно-бухгалтерских работников, на 26% — больше выявлено случаев взяточничества»⁸.

По данным Главного управления БХСС МВД СССР, в 1988 г. ущерб от недостач и хищений в потребительской кооперации составил 162,4 млн руб. На предприятиях и в организациях отрасли было зарегистрировано свыше 30 тысяч корыстных правонарушений, что на 9,7% больше, чем в 1987 г. Завершено свыше 85 тысяч уголовных дел по фактам совершения хищений должностными и материально-ответственными лицами, в том числе 934 дела о хищении в крупных и особо крупных размерах. На 10 тысяч работающих в кооперации совершалось в три раза больше хищений, чем в среднем по народному хозяйству⁹.

Причем преступления совершали те работники, которые по роду службы са-

ми должны были осуществлять строгий финансовый контроль за деятельностью различных служб аппарата.

В 1988 году к уголовной ответственности было привлечено 779 счетно-бухгалтерских работников потребительской кооперации¹⁰.

Так, заместитель главного бухгалтера одного из предприятий Корачаевского райпо Брянской области Р. организовала хищение денежных средств путем неоприходования поступающих товаров. Она присвоила в сговоре с другими должностными лицами более 11 тыс. руб.¹¹

Ревизии и инвентаризации проводились некачественно. При этом сокращалось число ревизоров, нередко их использовали не по назначению. Все это только способствовало росту различных злоупотреблений в организациях потребительской кооперации.

Так же как и в прежние годы, в потребительской кооперации существовали кадровые проблемы. На ответственных материальных должностях нередко работали ранее судимые либо лица, осужденные за корыстные и должностные преступления, но продолжающие работать на этих должностях.

Например, в 1986 г. в системе Дагестанского потребсоюза работали 73 лица, ранее судимые за корыстные преступления, в том числе бухгалтеры, заместитель главного бухгалтера, 4 ревизора, 46 бухгалтеров. В течение года сумма растрат и хищений в республиканском потребсоюзе возросла в 3 раза¹².

В период перестройки большие надежды партия и правительство возлагали на расширение масштабов кооперативной деятельности. Предполагалось, что дальнейшее ее развитие позволит существенно ускорить подъем экономи-

⁷ См.: Бабенышев В. Наказание неотвратимо // Советская потребительская кооперация. 1986. № 11. С. 32.

⁸ См.: Перекрыть каналы хищения. Беседа с заместителем Генерального прокурора СССР О.В. Сорока // Советская потребительская кооперация. 1987. № 12. С. 18.

⁹ См.: Гурьев В. Следствием установлено // Советская потребительская кооперация. 1989. № 10. С. 44.

¹⁰ Там же. С. 45.

¹¹ Там же. С. 45.

¹² См.: Перекрыть каналы хищений. Беседа с заместителем Генерального прокурора СССР О.В. Сорока // Советская потребительская кооперация. 1987. № 12. С. 18.

ки страны, насытить рынок необходимыми товарами и таким образом ликвидировать торговый дефицит. В этих целях 26 мая 1988 г. был принят Закон «О кооперации в СССР»¹³.

Этот нормативный акт был единственным актом, посредством которого осуществлялось правовое регулирование кооперативных отношений в стране. Потребительской кооперации в этом законе несправедливо отводилось незначительное место. А ведь она была самой «старейшей в СССР кооперативной системой. Действующей на всей территории страны, имеющей исторически сложившиеся экономические, в том числе республиканские и международные связи»¹⁴. На момент принятия Закона «О кооперации в СССР» потребительская кооперация достигла значительных успехов в промышленности и в торговле. Совокупная прибыль ее организаций только в России составила в 1985 г. 1,08 млрд руб., а в 1990 году — 1,75 млрд руб., то есть за короткое время возросла в 1,6 раза. В потребительской кооперации России было занято свыше 1,5 миллионов рабочих и служащих¹⁵.

Организационная структура системы включала свыше 4,5 тысяч потребительских обществ, около 500 потребительских союзов. Численность пайщиков оставляла 23 миллиона человек¹⁶.

Но считалось, что новый закон о кооперации должен был сыграть важную роль в объединении кооперации страны, придать активности экономике и послужить стимулом для дальнейшего развития кооперативного движения.

¹³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

¹⁴ См.: Законодательство о потребительской кооперации. Беседа с заместителем Председателя Правления Центросоюза СССР Н.А. Лупей // Советская потребительская кооперация. 1991. № 10. С. 20.

¹⁵ См.: Вахитов К.И. Теория и практика кооперации: учебник. М.: Изд-во «Дашков и К», 2010. С. 409.

¹⁶ См.: Теплова Л.Е. Теория и история потребительской кооперации: учебник для вузов. Белгород, 2009. С. 135.

В нем было много позитивного, например, «он гарантировал свободный выбор форм хозяйственной деятельности кооперативов, их самостоятельность и независимость в принятии решений по выполнению поставленных задач»¹⁷.

Впоследствии этот закон назовут первым рыночным законом в нашей стране¹⁸.

Между тем новая волна кооперативов, а их, по данным Госкомстата СССР, на 1989 г. было зарегистрировано в стране около 178 тысяч, а число занятых в них лиц превышало 2 миллиона¹⁹, принесла за собой немало криминала.

Так, в декабре 1990 г. на брифинге в МВД СССР отмечалось, что, по сравнению с 1989 г., более чем на 70% возросло количество лиц, совершивших преступления в кооперативной сфере²⁰. Происходило криминальное сращивание банковских служащих с кооператорами «новой волны».

В 1990 году кооперативами было взято в банках в одиннадцать раз больше средств, чем вложено. Но ссуды кооператоры получали за взятки.

Например, только в 1989 г. взятки должностным лицам за выдачу ссуд составили 1 млрд руб., а сокрытые от налогообложения доходы кооперативов и индивидуальных — 1,4 млрд руб. Проведенный ВНИИ МВД СССР опрос показал: при покупке оборудования 24% кооператоров вынуждены были каждый раз прибегать к даче взятки. Большинство руководителей кооперативов, объединений и ассоциаций отметили, что в 80 случаях из 100 им приходится «регулировать» вопросы получения помещения, приобретения сырья и оборудования противоправными средствами²¹.

¹⁷ См.: Коряков И.А. Указ. соч. С. 194.

¹⁸ См.: Вахитов К.И. Указ. соч. С. 406.

¹⁹ См.: Гурьев В. Под кооперативной вывеской // Советская потребительская кооперация. 1989. № 11. С. 38.

²⁰ См.: Борисов Н. Снижение преступности не предвидится // Советская потребительская кооперация. 1991. № 3. С. 38.

²¹ См.: Там же. С. 38.

Существовали преступные связи новых кооператоров и с работниками потребительской кооперации. Это в основном выражалось в незаконном отпуске различных товаров с баз и предприятий потребительской кооперации.

Например, недополучив от перерабатывающей промышленности более 1300 тонн колбасы, ряд московских магазинов Центросоюза тем не менее изыскали возможность продать около 300 тонн колбасных изделий кооперативу «Россия». Тот же перепродал ее в Якутию по двойной цене²².

В другом случае было вскрыто несколько фактов, когда кооперативы приобретали в торговой сети потребительской кооперации картофель и реализовывали его в других регионах страны по цене, в 2–3 раза превышающей закупочную²³.

Создание кооперативов, стремительное развитие этой формы хозяйствования привлекло к себе множество дельцов, хапуг, людей, ищущих легкие способы обогащения. Многие из них в считанные месяцы стали миллионерами за государственный счет. Кооперация была буквально «наводнена» лицами, ранее судимыми.

Так, по данным МВД СССР на 1 октября 1989 г., в кооперативах было выявлено 2308 ранее судимых должностных и материально ответственных лиц, из которых по предательству органов внутренних дел освобождено было от работы 1098 человек.

Например, в г. Воронеже председателем кооператива «Нива» был избран Д., отбывший 10 лет лишения свободы за взяточничество. Для того чтобы скрыть судимость, он указал в анкете, что в это время «находился в органах МВД СССР»²⁴.

У большинства населения сложилось крайне негативное отношение к кооперации.

Проведенный в 1990 г. ВЦИОМ опрос населения об отношении к кооперации показал, что оно по-прежнему видит в кооператорах жуликов. Считает, что в кооперативах, чаще встречаются злоупотребления, а относительно большая эффективность работы кооператоров пока не сказывается на качестве продукции²⁵.

Таким образом, расширение масштабов кооперации к желаемому результату не привело, а только осложнило и без того непростую криминогенную обстановку в стране. Преступность среди кооператоров росла. Кроме того, по мнению теоретиков, новый закон о кооперации содержал немало противоречий, общих деклараций, сдерживающих, неопределенных и даже некооперативных норм. В результате оказалось много пены в виде лжекооперативов. Которые вызвали возмущение народа и дискредитировали кооперативную форму хозяйствования, и в том числе ни в чем не повинную старую потребительскую кооперацию²⁶.

Действительно, от этой непродуманной кооперативной реформы пострадали авторитет и интересы потребительской кооперации.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что в рассматриваемый период потребительская кооперация была глубоко поражена коррупцией, которая причиняла ей немалый материальный ущерб и, что более опаснее — моральный. Совершая преступления по службе, должностные лица потребительской кооперации подрывали ее авторитет и доверие к ней со стороны населения. По сути, они предавали интересы кооперации.

²² См.: Гурьев В. Следствием установлено // Советская потребительская кооперация. 1989. № 10. С. 45.

²³ См.: Гурьев В. Под кооперативной вывеской // Советская потребительская кооперация. 1989. № 11. С. 39.

²⁴ См.: Ривкин К.Е. Правовые и организационно-тактические основы борьбы с преступлени-

ями, совершаемыми в кооперации : учебное пособие. М. : УМЦ при УРАС МВД СССР, 1991. С. 16.

²⁵ См.: Борисов Н. Указ. соч. С. 38.

²⁶ См.: Макаренко А.П. Теория и история кооперативного движения : учебное пособие. М. : ИВЦ «Маркетинг», 1999. С. 284.

Совершению должностных преступлений в этот период способствовал и сложившийся в стране тотальный дефицит продовольственных и промышленных товаров. Базы и склады организаций потребительской кооперации нередко посещали с целью приобретения дефицитных товаров руководители советских и партийных органов. А это приводило к определенной солидарности и круговой поруке с руководителями организаций и предприятий потребительской кооперации, чем, собственно, последние и пользовались: совершая хищения, злоупотребляя служебным положением, они были уверены в поддержке со стороны руководителей советских и партийных органов и, соответственно, в своей безнаказанности.

Литература

1. Бабеньшев В. Наказание неотвратимо / В. Бабеньшев // Советская потребительская кооперация. 1986. № 11. С. 32–34.
2. Борецкий А. Расплата за беспечность / А. Борецкий // Советская потребительская кооперация. 1982. № 5. С. 26–27.
3. Борисов Н. Снижение преступности не предвидится / Н. Борисов // Советская потребительская кооперация. 1991. № 38–39.
4. Вахитов К.И. Теория и практика кооперации : учебник / К.И. Вахитов. М. : Дашков и К°, 2010. 480 с.
5. Гурьев В. Под кооперативной вывеской / В. Гурьев // Советская потребительская кооперация. 1989. № 11. С. 38–40.
6. Гурьев В. Следствием установлено / В. Гурьев // Советская потребительская кооперация. 1989. № 10. С. 44–45.
7. Коряков И.А. Принципы кооперативного движения / И.А. Коряков. Чита : Изд-во Забайк. ин-та предпринимательства Сиб. ун-та потреб. кооп., 1988. 235 с.
8. Макаренко А.П. Теория и история кооперативного движения : учебное пособие / А.П. Макаренко. М. : Маркетинг, 1999. 328 с.
9. Ривкин К.Е. Правовые и организационно-тактические основы борьбы с преступлениями, совершаемыми в кооперации : учебное пособие / К.Е. Ривкин. М. : УМЦ при УРАС МВД СССР, 1991. 56 с.
10. Сериков А. Стяжателям — заслон / А. Сериков, Ю. Безелянский // Советская потребительская кооперация. 1982. № 11. С. 23.
11. Теплова Л.Е. Теория и история потребительской кооперации : учебник для вузов / Л.Е. Теплова. Белгород : Кооперативное образование, 2009. 441 с.

References

1. Babenyshev V. Nakazanie neotvratimo [The Punishment Is Inevitable] / V. Babenyshev // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1986. № 11. S. 32–34.
2. Boretskiy A. Rasplata za bespechnost [The Requit for Carelessness] / A. Boretskiy // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1982. № 5. S. 26–27.
3. Borisov N. Snizhenie prestupnosti ne predviditsya [No Decline in Crime Is Forthcoming] / N. Borisov // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1991. № 38–39.
4. Vakhitov K.I. Teoriya i praktika kooperatsii : uchebnik [Cooperation Theory and Practice : textbook] / K.I. Vakhitov. Moskva : Dashkov i K° — Moscow : Dashkov and Co, 2010. 480 s.
5. Guryev V. Pod kooperativnoy vyveskoy [Under the Guise of Cooperation] / V. Guryev // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1989. № 11. S. 38–40.
6. Guryev V. Sledstviem ustanovleno [Established by Investigation] / V. Guryev // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1989. № 10. S. 44–45.

На работу, связанную с материальной ответственностью, как и в прежние годы, принимались ранее судимые, причем судимые за хищения и должностные преступления. Ревизии, инвентаризации проводились некачественно и несвоевременно, что позволяло нечистым на руку руководителям годами расхищать кооперативную собственность.

Новый закон о кооперации не принес желаемых результатов, а только усугубил и без того сложную криминогенную ситуацию в стране.

В результате непродуманной кооперативной политики значительно выросло число лжекооперативов, которые существенно дискредитировали кооперативное движение в стране.

7. Koryakov I.A. Printsipy' kooperativnogo dvizheniya [Principles of the Cooperative Movement] / I.A. Koryakov. Chita : Izd-vo Zabayk. in-ta predprinimatelstva Sib. un-ta potreb. koop. — Chita : Publishing house of the Transbaikal Institute of Entrepreneurship of the Siberian University of Consumer Cooperation, 1988. 235 s.
8. Makarenko A.P. Teoriya i istoriya kooperativnogo dvizheniya : uchebnoe posobie [Theory and History of the Cooperative Movement : textbook] / A.P. Makarenko. Moskva : Marketing — Moscow : Marketing, 1999. 328 s.
9. Rivkin K.E. Pravovye i organizatsionno-takticheskie osnovy' borby' s prestupleniyami, sovershaemy'mi v kooperatsii : uchebnoe posobie [Legal, Organizational and Tactical Bases of Combating Crimes Committed in Cooperation : textbook] / K.E. Rivkin. Moskva : UMTs pri URLS MVD SSSR — Moscow : Educational and Methodological Center under the Personnel Directorate of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1991. 56 s.
10. Serikov A. Styazhatel'nyy zaslon [A Barrier against Moneymakers] / A. Serikov, Yu. Bezelyanskiy // Sovetskaya potrebitelskaya kooperatsiya — Soviet Consumer Cooperation. 1982. № 11. S. 23.
11. Teplova L.E. Teoriya i istoriya potrebitelskoy kooperatsii : uchebnyy dlya vuzov [Theory and History of Consumer Cooperation : textbook for higher educational institutions] / L.E. Teplova. Belgorod : Kooperativnoe obrazovanie — Belgorod : Cooperative Education, 2009. 441 s.

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-48-52

Обеспечение судебной системы СССР в годы Великой Отечественной войны

*Носков Юрий Геннадьевич,
профессор Российского государственного университета правосудия,
доктор философских наук
ygnoskov@yandex.ru*

Исследуются особенности обеспечения судов необходимыми им ресурсами в период Великой Отечественной войны. Анализируются основные факторы, определявшие качество обеспечения. В центре внимания статьи — кадровое и материальное обеспечение судов. Опыт этого периода интересен сегодня с точки зрения умения организовывать работу по обеспечению судов в сложных внешнеполитических и внутриэкономических условиях.

Ключевые слова: обеспечение судебной системы ресурсами, Народный комиссариат юстиции СССР, кадровое обеспечение, материальное обеспечение.

Support of the Judicial System of the USSR in the Years of the Great Patriotic War

*Noskov Yuriy G.
Professor of the Russian State University of Justice
Doctor of Philosophy*

Features of providing vessels with necessary resources during the great Patriotic war are investigated. The main factors determining the quality of this provision are analyzed. The article focuses on personnel and material support of courts. The experience of this period is interesting today in terms of the ability to organize the work to ensure the courts in difficult foreign and domestic economic conditions.

Keyword: providing the judicial system with resources, the people's Commissariat of justice of the USSR, staffing, material support.

Надежное обеспечение судебной системы необходимыми ей ресурсами всегда было и остается сегодня одним из важнейших условий ее успешного функционирования.

Годы Великой Отечественной войны являлись специфическим периодом как в функционировании судебной системы страны, так и в решении вопросов ее обе-

спечения. Среди факторов, оказавших существенное влияние на решение вопросов, связанных с обеспечением судов страны в этот период, следует назвать следующие.

Во-первых, на решение этих вопросов большое влияние оказали изменения в количестве и расположении действующих судов, что было сначала связано с оккупацией, а затем с освобождением от немецко-фашистских захватчиков значительной части территории страны.

Во-вторых, на обеспечение судов необходимыми им ресурсами существенное влияние оказало резкое снижение возможностей государства по финансированию судов и обеспечению их иными материально-техническими средствами. Реализация лозунга «Все для фронта! Все для победы!» требовала от государства сосредоточения усилий прежде всего на вопросах обеспечения фронта, где разворачивалась борьба с немецко-фашистскими захватчиками.

Так, уже осенью 1941 г. был ликвидирован отдел капитального строительства Народного комиссариата юстиции СССР, одной из главных задач которого являлось строительство новых и капитальный ремонт старых зданий судов.

Третьим фактором, повлиявшим на вопросы обеспечения судов необходимыми им средствами, являлись изменения, произошедшие в годы войны в системе судов государства, в вопросах его судоустройства.

К существенным изменениям, произошедшим в судоустройстве в связи с началом войны, следует отнести резкое и значительное увеличение численности военных трибуналов. Они были созданы как на фронте во всех действующих воинских соединениях, так и в тылу во всех гарнизонах и воинских округах. В трибуналы были преобразованы все народные суды в прифронтовой полосе и в местностях, объявленных на осадном положении¹. Военными трибуналами стали

линейные суды железнодорожного и водного транспорта. В составе Народного комиссариата юстиции СССР для управления этими трибуналами было создано несколько управлений — Управление трибуналов Советской Армии и Военно-Морского Флота, Управление трибуналов железнодорожного и водного транспорта, Управление трибуналов войск НКВД СССР.

Управление военными трибуналами, созданными на основе народных судов, осуществлялось Управлением общих судов. В ведении этого управления находились и вопросы обеспечения соответствующих трибуналов и судов, на которых не могли не отразиться все вышеназванные изменения в судопроизводстве и судоустройстве.

Четвертым фактором, оказавшим влияние на обеспечение судов необходимыми им средствами, являлось резкое сокращение штатов сотрудников Народного комиссариата юстиции СССР и его подразделений на местах в результате призыва сотрудников аппарата в армию и ухода на фронт многих из них в качестве добровольцев. Это привело к более чем двойному сокращению штатов наркомата и подведомственных ему структур, что, безусловно, отразилось на качестве управления судами в том числе и на качестве решения вопросов их обеспечения².

Пятым и, пожалуй, самым существенным фактором, оказывающим влияние на обеспечение судов, являлся значительный недостаток кадров для замещения должностей судей и работников аппарата судов, что, безусловно, негативно сказывалось на их функционировании. Это обстоятельство имело ряд своих причин, вызванных войной.

1. Значительное количество судей общие суды потеряли в связи с переводом судей этих судов в состав военных трибуналов. Для обеспечения их работы

¹ Смирнов В. Судебные органы Москвы в условиях осадного положения // Социалистическая законность. 1942. № 1. С. 7–10.

² За максимально сжатый, боевой аппарат юстиции // Социалистическая законность. 1942. № 3-4. С. 4–5.

требовалось значительное количество высококвалифицированных, опытных юристов. Это было обусловлено как необходимостью значительного увеличения числа военных трибуналов, так и тем, что рассмотрение дел в них должно было проводиться в постоянном составе судей, без участия народных заседателей.

2. Была утрачена значительная часть юридических вузов, существовавших ранее на оккупированных врагом территории и готовивших юристов с высшим образованием.

3. Резко сократился аппарат сотрудников судов в результате их призыва в армию и ухода на фронт в качестве добровольцев.

Таковы основные факторы, обусловившие осложнения в решении вопросов обеспечения судов необходимыми им видами поддержки.

Основными видами обеспечения судов в годы войны оставались, как и в довоенное время, два вида — кадровое и материально-техническое.

Главной в годы войны была проблема обеспечения судов профессиональными кадрами. Разрешение ее стало для судебной системы страны жизненно важным в буквальном смысле этого слова. О важности этой проблемы наглядно свидетельствует постановление коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР от 17 января 1942 г. «О неотложных мероприятиях по подбору кадров и организации судебной работы в г. Москве, Московской, Ростовской, Калининской, Тульской, Орловской, Курской и Смоленской областях»³.

Потребность в судьях общих судов удовлетворялась за счет избрания на эти должности народных заседателей, показавших в довоенное время свою пригодность выполнять обязанности судьи, юристов, работавших адвокатами, нотариусами.

Еще более проблема обеспечения судов кадрами обострилась к концу войны. В этой связи обеспечение судов профес-

сионально подготовленными кадрами, с учетом необходимости восстановления судов на освобождаемых территориях, стало одной из главных задач уже Народного комиссариата юстиции СССР. В январе 1945 года наркоматом было издано Наставление по работе с кадрами народного суда. В соответствии с этим наставлением подбирать судей обязывались лично начальники управлений комиссариата, что значительно повышало их личную ответственность за качественный состав судебных кадров. Обращалось внимание на то, чтобы лица, выдвигаемые на должность судьи, имели образование не ниже семи классов и стаж работы в юстиции не двух лет или не менее трех лет в государственных органах⁴.

По мере отступления немецко-фашистских захватчиков на освобожденных территориях восстанавливались суды, для которых подбирались, а позже строились новые здания, отбирались кадры на должности судей и работников аппарата судов, осуществлялось их обеспечение законодательными материалами, создавались другие необходимые условия для нормального осуществления правосудной деятельности.

Свидетельством особой заботы о воссоздаваемых судах может служить постановление коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР от 4 марта 1942 года «Об организации работы судов в районах, освобожденных от немецких оккупантов, Московской и Калининской областей». Постановление содержало в себе достаточно развернутую по тем временам и возможностям программу деятельности по созданию, организации и обеспечению деятельности судов на этих освобожденных территориях⁵.

⁴ Работа с кадрами народных судей // Социалистическая законность. 1945. № 1/2. С. 41; Улучшение работы с кадрами народных судей // Социалистическая законность. 1945. № 5. С. 40.

⁵ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 13. Д. 50. Л. 1–2.

³ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 13. Д. 50. Л. 6–8.

Примечательно, что государством уже с первых лет войны была развернута работа по восстановлению и развитию системы вузов, обеспечивающих подготовку специалистов для судебной системы с высшим юридическим образованием. В этой связи следует отметить следующий факт: уже в марте 1942 г., в один из тяжелейших периодов борьбы СССР с немецко-фашистскими захватчиками, в Москве была восстановлена деятельность Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Несмотря на трудности военного времени, юридические вузы и факультеты страны уже в 1941/1943 уч. г. выпустили из своих стен 426 молодых специалистов — юристов с высшим образованием. Большая их часть была рекомендована для работы в системе судов⁶.

Осенью 1944 г. Коллегия Народного комиссариата юстиции СССР отмечала, что количество студентов в юридических вузах достигло довоенного уровня. В некоторых вузах этот уровень был даже превышен. Народным комиссариатом юстиции СССР было установлено, что в 1945 г. в юридических вузах должно обучаться 2070 студентов⁷.

Специально, заблаговременно!, готовились кадры для работы в судах на освобожденных от захватчиков территориях. Например, в начале 1944 г. в городе Горьком (до 1932 г. и после 1990 г. — Нижний Новгород) были организованы курсы по подготовке судебно-прокурорских работников для Литовской ССР⁸.

Так, в годы Великой Отечественной войны в СССР обстояли дела с кадровым обеспечением системы судов.

Большие трудности воюющее Советское государство испытывало и в сфере материально-технического обеспе-

чения своей судебной системы. Нужды фронта должны были удовлетворяться в первую очередь. Суды испытывали трудности с обеспечением и оргтехникой, и транспортом, и средствами связи, и даже канцелярскими принадлежностями.

Несколько лучше, чем общие суды, обеспечивались военные трибуналы. Это определялось субъектом их обеспечения. В пункте 7 Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий от 22 июня 1941 г. было указано:

*Снабжение и материально-техническое обеспечение военных трибуналов, в том числе и военных трибуналов железных дорог и водных путей сообщений, производится довольствующими органами Народного комиссариата обороны Союза ССР и Народного комиссариата военно-морского флота Союза ССР по установленным нормам*⁹. Понятно, что эти государственные структуры, непосредственно обеспечивающие оборону государства, обладали большими ресурсами, чем Народный комиссариат юстиции СССР, куда входило Управление общих судов.

В целом, несмотря на то что в годы войны судам не хватало кадров и материальных средств, система судов страны, а вместе с ней и система их обеспечения, в целом выполнила свои задачи по разрешению уголовных и гражданских дел, по соблюдению в воюющей стране законов государства. О в целом качественной работе судебной системы СССР в годы Великой Отечественной войны свидетельствует факт награждения ряда работников судов и соответствующих управлений наркоматов юстиции орденами и медалями. Например, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 марта 1945 г. за успешную работу в судебных органах по укреплению революционной законности и охране интере-

⁶ Социалистическая законность. 1943. № 13/14. С. 16.

⁷ Социалистическая законность. 1945. № 8. С. 25.

⁸ Социалистическая законность. 1944. № 1. С. 33.

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

сов государства в условиях Отечественной войны был награжден 391 работник судебного управления и суда¹⁰.

Деятельность работников органов обеспечения судов, сумевших в сложнейших условиях войны в целом успешно решить возложенные на них задачи,

¹⁰ Социалистическая законность. 1945. № 4. С. 4–14.

может и должна служить примером для тех, кто призван решать эти задачи сегодня.

Опыт обеспечения судебной системы страны в годы Великой Отечественной войны интересен сегодня с точки зрения умения организовывать работу в сложных внешнеполитических и внутриэкономических условиях.

Литература

1. Смирнов В. Судебные органы Москвы в условиях осадного положения / В. Смирнов // Социалистическая законность. 1942. № 1. С. 7–10.

References

1. Smirnov V. Sudebny'e organy' Moskv'y' v usloviyakh osadnogo polozheniya [Moscow Judicial Authorities in the Conditions of Siege] / V. Smirnov // Sotsialisticheskaya zakonnost — Socialist Legality. 1942. № 1. S. 7–10.

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-52-57

Опека и попечительство в Российской империи в контексте правового регулирувания межличностных отношений

*Гарцева Юлия Юрьевна,
адъюнкт адъюнктуры Нижегородской академии
Министерства внутренних дел Российской Федерации
Garceva2011@yandex.ru*

В статье рассматриваются основания для оформления опеки и попечительства в Российской империи, законодательное регулирование института опеки и попечительства, а также опека и попечительство в контексте межличностных отношений.

Ключевые слова: опека, попечительство, правовое регулирование, межличностные отношения опекуна и опекаемого.

Custody and Guardianship in the Russian Empire against the Background of Legal Regulation of Interpersonal Relationships

*Gartseva Yulia Yu.
Junior Scientific Assistant of Postgraduate Courses of the Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*

The article examines the grounds for registration of guardianship and trusteeship in the Russian Empire, legislative regulation of the institution of guardianship and trusteeship, as well as guardianship and trusteeship in the context of interpersonal relations.

Keywords: guardianship, tutelage, legal regulation, interpersonal relations of the guardian and the ward.

На любом этапе развития общества люди вступают в различные обществен-

ные отношения, которые регулируются нормами морали, религиозными норма-

ми и нормами права. Важнейшим регулятором межличностных отношений является право. В реальности существует круг отношений, которые, с одной стороны, регулируются нормами права, а с другой — приобретают межличностный характер. В него входят такие отношения, которые зависят от индивидуальных особенностей участников отношений (характер, уровень образования)¹.

Таким образом, рассматривая в статье институт опеки и попечительства в Российской империи, мы обратим внимание на то, каким образом он закреплялся с юридической точки зрения, и на то, каким образом он приобретал межличностный оттенок. Ведь в ряде случаев возникновение опеки зависело от личных отношений потенциального опекуна и лица опекаемого.

Одной из наиболее остро стоящих в современном государстве является проблема правового регулирования опеки и попечительства над различными категориями социально незащищенных граждан, в том числе и несовершеннолетних. «Забота и уход, которые необходимы каждому, не имеющему достаточной зрелости для приобретения материальных средств и сознания общественных отношений, — писал Г.Ф. Шершеневич, — обеспечиваются семьею»². Проблема семьи, замещающей родную, как института воспитания, развития и социальной адаптации детей, оставшихся без попечения родителей, все больше приобретает особую значимость в связи с интенсивным распространением семейных форм устройства в нашем государстве³.

¹ Демичев А.А. Методологические проблемы исследования правового регулирования межличностных отношений // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 23.

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: СПАРК, 1995. С. 456.

³ Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье // Семейное и жилищное право. 2014. № 5 С. 13–16.

Особый интерес при рассмотрении вопросов опеки и попечительства представляет их правовое регулирование в Российской империи. Попечительство в историческом аспекте закреплялось от производного термина «опека»⁴. Разновидностью родительской власти над детьми стал институт опеки, возникший в Российской империи с давних времен и относившийся к компетенции органов государственной власти. Опека стала одной из форм государственной защиты личных и имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей. Обратим внимание на то, что опека и попечительство были тесно связаны друг с другом: в обоих случаях речь шла о недееспособных лицах или лицах, ограниченных в дееспособности. Однако между этими явлениями существовали определенные различия: опекуны осуществляли все юридические действия от имени лица, чьи интересы они представляют, тогда как попечитель был призван лишь помогать своему подопечному: попечитель от имени подопечного вправе изъявлять согласие на совершение гражданских действий, на заключение брака или совершение имущественных сделок. Отметим, что попечительство в Российской империи являлось формальностью, соблюдение которой необходимо для совершения юридически значимых действий лицом, находящимся под попечительством⁵. Обратим внимание на тот факт, что, несмотря на существование различных форм семейного устройства: усыновление, опека, приемная семья, патронатная семья, семейная воспитательная группа и иные, общим для всех них является воспитание неродного ребенка

⁴ Словарь церковнославянского и русского языка, составленный Вторым отделением Императорской академии наук. Пб., 1847. Т. 3.

⁵ Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2 ч. Ч. 2. По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. М.: Статут, 1997 (Серия «Классика российской цивилистики»).

и создание благоприятных условий для его развития⁶.

Нормы об опеке и попечительстве содержались в Своде законов Российской империи (ч. 1 т. X), Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. (ст. 27, 43, 50), Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 г. (ст. 21, 51), Положении о земских участковых начальниках от 12 мая 1889 г. (ст. 38, 114), Законе о состояниях 1867 г. (раздел IV). Стоит отметить, что институт опеки и попечительства в Российской империи носил сословный характер: для защиты интересов детей, оставшихся без попечения родителей, и детей-сирот различных сословий создавались различные опекунские учреждения. Сословный характер института опеки был упразднен в 1917 г. после Октябрьской революции: опека приобрела государственный характер. Защитой интересов малолетних сирот дворянского сословия занимались особые опекунские органы — дворянские опеки, учреждаемые на один или несколько уездов⁷. Иным способом оформлялась опека над крестьянами: в ст. 21 Общего положения о крестьянах было установлено правило, что на крестьян, вышедших из крепостной зависимости, распространяются общие правила законов гражданских о правах и обязанностях семейственных. При назначении опекунов и попечителей крестьяне могли руководствоваться местными обычаями. Как указывал Н. Бржеский, «русская деревня в дореформенную эпоху представляла собой замкнутый мир, внутренняя жизнь которого в области семейных

и имущественных отношений определялась требованиями обычного права»⁸.

Свод законов Российской империи в ст. 212 т. X определил два случая оформления опеки «в порядке семейственном»: 1) в отношении несовершеннолетних, 2) «над безумными, сумасшедшими, глухонемыми и немymi»⁹.

Как указывал Г.Ф. Шершеневич, опекунство над несовершеннолетними, сумасшедшими, расточителями, глухонемыми и немymi из дворянского сословия возлагалось на дворянскую опеку, учреждаемую в каждом уезде, а в некоторых случаях только в губерниях. Назначение попечителей над детьми и имуществом крестьян входило в компетенцию сельских сходов, а в случае приобретения недвижимости или жительства вне пределов своего сельского общества, но в пределах волости — волостного схода, проживавших или имевших недвижимость в городских поселениях — сиротского суда¹⁰.

Законодательно опекунство не признавалось обязательной общественной повинностью, поэтому принятие на себя звания опекуна было необязательным, а лица, отказывавшиеся от исполнения опекунских обязанностей, не подлежали ответственности¹¹. Стоит отметить, что отсутствие законодательного закрепления обязанности оформления опекунства указывает на межличностный характер этого явления. Обратим внимание на то, что отношения опекуна и малолетнего лица, которому назначается опекун, носят двоякий характер — имущественный и личный. Имущественный

⁶ Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье // Семейное и жилищное право. 2014. № 5. С. 13–16.

⁷ Вьюник Е.П. Процедура и практика установления и снятия опеки в пореформенный период для несовершеннолетних дворян, оставшихся без попечения родителей (на материалах Курской губернии) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2011. № 13 (108). Вып. 19. С. 119.

⁸ Бржеский Н. Очерки юридического быта крестьян. СПб., 1902. С. 59.

⁹ Свод законов Российской империи. Т. X. Ст. 212. М., 1994.

¹⁰ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: Статут, 2005. С. 459.

¹¹ Общ. Собр. 1 и Касс. Деп. 1890 г. № 20 // Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего сената и комментариями русских юристов. Книга первая.

характер приобретали отношения, распространявшиеся на имущество опекаемого лица, тогда как личные отношения сводились к власти опекуна над опекаемым лицом, аналогичной праву родителей над детьми. Стоит отметить, что личные отношения опекуна и опекаемого лица определяются более нравственными законами, чем юридическими¹². Таким образом, в рамках нашей работы особый интерес представляют личные отношения опекуна и лица опекаемого, поскольку в данном аспекте наиболее полно отражается межличностный характер института опеки.

В конце XIX — начале XX в. имели место три способа призвания к исполнению опекунской обязанности: по закону, по завещанию и по назначению. Родители имели право назначать опекунов к остающимся малолетним детям и имуществу в духовном завещании¹³. Кроме того, обратим внимание на то, что усыновители наряду с родителями также имели право назначать опекунов в духовном завещании. В данном контексте стоит обратить внимание на то, что законодательно утверждена норма (ст. 227 т. X Свода законов Российской империи) о том, что родители в духовном завещании имеют право определить по собственному выбору опекунов к остающимся после них детям и имуществу по собственному избранию. Статья 1032 т. X Свода законов Российской империи указала на возможность каждого из родителей изъявить в духовном завещании свою волю относительно назначения опекуна. Отметим, что приведенные нами нормы, касающиеся назначения опекуна, носят межличностный характер: родители независимо друг от друга могли назначать опекунов над имуществом и несовершеннолетними детьми в зависимости от своего усмотрения, то есть опекуном мог назначаться человек, который по

тем или иным основаниям симпатичен одному из родителей. Однако заметим, что выбор в опекуны должен был быть направлен на людей, которые обладали такими нравственными качествами, позволяющими позаботиться о малолетнем, воспитать его соответственно его состоянию и дать хорошее образование. Хотя родители были свободны в выборе опекунов, определенные в их завещании лица могли быть не утверждены в этом звании.

В случае отсутствия духовного завещания родителей опекуном назначается переживший родитель малолетнего, а при отсутствии родителя правительством через опекунские ведомства назначали опекуном иных лиц. Над внебрачным ребенком могла быть установлена опека отцом предпочтительно иным родственникам, в случае если он содержал ребенка. Над сумасшедшими опекунами законодательно закреплялись только ближайшие родственники, что исключало межличностный характер опекунства. Однако обратим внимание на то, что назначение опекуна, указанного в завещании или по закону, происходило правительством. Это правило, равно как и назначение опекуна по закону, указывало на отсутствие межличностного характера назначения опекуна: законодательство, как и правительство, при назначении опекуна исходило не из личностных характеристик лица.

Статья 209 Указа Екатерины II 1775 г. «Учреждения для управления губерний» определила требования, предъявляемые к будущему опекуну: не могли стать опекунами расточители имущества, своей собственности, если «ничего от него не осталось»; «находящиеся или ранее находившиеся в явных или главных пороках или под наказанием судебным»; находящиеся в ссоре с родителями несовершеннолетнего¹⁴.

¹² Мейер Д.И. Указ. соч. С. 401.

¹³ Свод законов Российской империи. Т. X. Ст. 227. М., 1994.

¹⁴ Нижник Н.С. Защита интересов несовершеннолетних в России. Челябинск, 1999. С. 76–77.

Обратим внимание на случаи прекращения опеки. Опека прекращалась по обстоятельствам, зависящим от личности опекуна и от личности опекаемого. В первом случае опека завершалась в связи со смертью опекуна или отстранением от указанной должности по решению опекунского ведомства вследствие его «неблагонадежности» или по желанию в одностороннем порядке по уважительным основаниям. В этом случае опекаемому опекунское ведомство назначало другого опекуна. Во втором случае опека прекращалась по нескольким основаниям: в связи со смертью лица, по достижении совершеннолетия или восстановлении умственных способностей, в случае, если помешательство было основанием для учреждения опеки. Следствием прекращения опеки становилась передача имущества опекаемому лицу, вышедшему из-под опеки, или новому опекуну, заменившему прежнего.

В заключение отметим, что опека относится к межличностным отношениям частно-правового характера в семейной сфере. В данном случае семья образуется не на основании брака или кровного родства между родителями и детьми, а

на уровне установления законного представления интересов малолетнего или ограниченно дееспособного лица. Обратим внимание на то, что институт опеки, ограничиваемый с юридической точки зрения правовыми рамками в вопросах оснований ее возникновения, назначения опекуна, ее прекращения, однако, носит межличностный характер, когда участники имеют некоторую свободу в части взаимоотношений опекуна и лица опекаемого, а также назначения опекуна по духовному завещанию. Таким образом, в рамках опеки и попечительства возникают сложные семейные правоотношения, в которых правомочия по воспитанию ребенка основаны как на праве, так и на уже сложившихся фактических отношениях, которые, переплетаясь между собой, образуют своеобразный симбиоз семейных связей, где основание их возникновения не является главенствующим, поскольку все они имеют единую направленность — воспитание и забота о ребенке¹⁵.

¹⁵ Татаринцева Е.А. Субъектный состав правоотношений по фактическому воспитанию ребенка в свете требований международных стандартов // Семейное и жилищное право. 2017. № 3.

Литература

1. Бржеский Н. Очерки юридического быта крестьян / Н. Бржеский. СПб. : Тип. В. Киршбаума, 1902. 185 с.
2. Вьюник Е.П. Процедура и практика установления и снятия опеки в пореформенный период для несовершеннолетних дворян, оставшихся без попечения родителей (на материалах Курской губернии) / Е.П. Вьюник // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2011. № 13 (108). С. 119–125.
3. Демичев А.А. Методологические проблемы исследования правового регулирования межличностных отношений / А.А. Демичев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 23–27.
4. Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье / П.А. Матвеев // Семейное и жилищное право. 2014. № 5 С. 13–16.
5. Мейер Д.И. Русское гражданское право : в 2 ч. / Д.И. Мейер. Ч. 2. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. М. : Статут, 1997. 831 с.
6. Нижник Н.С. Защита интересов несовершеннолетних в России / Н.С. Нижник. Челябинск, 1999. 115 с.
7. Татаринцева Е.А. Субъектный состав правоотношений по фактическому воспитанию ребенка в свете требований международных стандартов / Е.А. Татаринцева // Семейное и жилищное право. 2017. № 3. С. 18–22.
8. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. М. : Спарк, 1995. 556 с.
9. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) : в 2 т. / Г.Ф. Шершеневич. М. : Статут, 2005. 462 с.

References

1. Brzheshkiy N. Oчерki yuridicheskogo by'ta krestyan [Sketches of the Legal Acts of Peasants] / N. Brzheshkiy. Sankt-Peterburg : Tip. V. Kirshbauma — Saint Petersburg : V. Kirshbaum's printing office, 1902. 185 s.
2. Vyunik E.P. Protседura i praktika ustanovleniya i snyatiya опеки v poreformenny'y period dlya nesovershennoletnikh dvoryan, ostavshikhся bez popecheniya roditeley (na materialakh Kurskoy gubernii) [The Procedure and Practice of Granting and Release from Custody in the Post-Reform Period for Minor Noblemen Deprived of Parental Care (Based on Files of the Kursk Governorate)] / E.P. Vyunik // Nauchny'e vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Istoriya. Politologiya — Scientific News of the Belgorod State University. Series : History, Political Science. 2011. № 13 (108). S. 119–125.
3. Demichev A.A. Metodologicheskie problemy' issledovaniya pravovogo regulirovaniya mezhlchnostny'kh otnosheniy [Methodological Issues of Research of Legal Regulation of Interpersonal Relationships] / A.A. Demichev // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii — Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. № 2 (38). S. 23–27.
4. Matveev P.A. Osobennosti realizatsii vospitatelnoy funktsii semeynogo prava v zameschayuschey seme (Peculiarities of Fulfillment of the Educational Function of Family Law in a Substitute Family) / P.A. Matveev // Semeynoe i zhilishnoe pravo — Family and Housing Law. 2014. № 5. S. 13–16.
5. Meyer D.I. Russkoe grazhdanskoe pravo : v 2 ch. [Russian Civil Law : in 2 parts] / D.I. Meyer. Ch. 2. Po ispr. i dop. 8-mu izd., 1902. Moskva : Statut — Part 2. Based on the amended and supplemented 8th edition, 1902. Moscow : Statute, 1997. 831 s.
6. Nizhnik N.S. Zashchita interesov nesovershennoletnikh v Rossii [Protection of Interests of Minors in Russia] / N.S. Nizhnik. Chelyabinsk — Chelyabinsk, 1999. 115 s.
7. Tatarintseva E.A. Subyektny'y sostav pravootnosheniy po fakticheskomu vospitaniyu rebenka v svete trebovaniy mezhdunarodny'kh standartov [The Subject Matter of Legal Relationships of Actual Upbringing of a Child in View of Requirements of International Standards] / E.A. Tatarintseva // Semeynoe i zhilishnoe pravo — Family and Housing Law. 2017. № 3. S. 18–22.
8. Shershenevich G.F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.) [A Textbook of Russian Civil Law (based on the edition of 1907)] / G.F. Shershenevich. Moskva : Spark — Moscow : Spark, 1995. 556 s.
9. Shershenevich G.F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.) : v 2 t. [A Textbook of Russian Civil Law (based on the edition of 1907) : in 2 vol.] / G.F. Shershenevich. Moskva : Statut — Moscow : Statute, 2005. 462 s.

DOI : 10.18572/1812-3805-2019-4-57-61

Правовые основы деятельности образовательных учреждений в Российской империи (по документам реформы 1802 г.)

*Арсеньева Галина Витальевна,
доцент кафедры теории государства и права
Астраханского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
galina.arsenjeva@yandex.ru*

*Храмова Ирина Сергеевна,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Астраханского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
his-ast@mail.ru*

Статья посвящена исследованию вопросов реализации нормативных актов, регламентирующих реформирование системы образовательных учреждений в Российской империи начала XIX века. Эм-

пирическую базу исследования составили законодательные акты начала XIX века. Выявлены принципы реформирования образовательной среды, определены закономерности осуществляемого процесса. Представлена характеристика территориальности формирования образовательных округов и необходимость подобного деления.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, образовательные учреждения, реформа образования 1802 года, образование в Российской империи.

Legal Bases of Activities of Educational Institutions in the Russian Empire (Based on Documents of the Reform of 1802)

Arsenyeva Galina V.

Associate Professor of the Department of Theory of State and Law of the Astrakhan State University

Candidate of Legal Sciences

Associate Professor

Khramova Irina S.

Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Astrakhan State University

Candidate of Legal Sciences

Associate Professor

The article is devoted to the study of the implementation of normative acts regulating the reform of the system of educational institutions in the Russian Empire at the beginning of the XIX century. The empirical basis of the study was the legislative acts of the early XIX century. The principles of reforming the educational environment are revealed, the regularities of the process are determined. The characteristic of territoriality of formation of educational districts and necessity of such division is presented.

Keywords: *legal acts, educational institutions, the reform of education in 1802, education in the Russian Empire.*

В настоящее время российское образование переживает самый сложный этап реформирования системы, связанный с принятием новых, весьма спорных нормативных актов, устанавливающих основы формирования всего образовательного механизма. Однако для отечественного законодательства в целом и для образовательной сферы в частности это далеко не первая реформа. Именно этим объясняется необходимость проведения анализа нормативных актов, закладывающих правовые основы деятельности образовательных учреждений в Российской империи в рамках реформы 1802 г., привлекающих внимание структурой нормативного акта, заявленными целью и задачами, ожидаемыми результатами их реализации.

Одним из первых отечественных законодательных актов, направленных на регламентацию образовательной деятельности, являются Предварительные

правила по народному образованию от 24 января 1803 г.¹, которые и будут подвергаться анализу в представленной научной работе. Основными задачами правового акта выступали:

- создание государственной единой системы образования (учебных заведений);
- закрепление основ организации и содержания образования².

Предварительные правила по народному образованию 1803 г. в качестве основных направлений регулирования определили следующие:

- организация системы учебных заведений (гл. I «О заведении училищ»);
- организация учебной деятельности в образовательных учреждениях

¹ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20597.

² См.: Гусева А.А. Конвергенция исторических и современных факторов модернизации российского законодательства об образовании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2012. С. 14.

(гл. II «О распоряжении училищ по учебной части»);

- содержание учебных заведений (гл. III «О распоряжении училищ по хозяйственной части»).

В соответствии со ст. 1 Предварительных правил по народному образованию 1803 г. народное просвещение должно составлять особую государственную часть, находящуюся под управлением Министерства народного просвещения. В 1802 году в Российской империи была реформирована система высшего управления, учреждены министерства, в том числе Министерство народного просвещения. Правовыми основами деятельности министерств послужил Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств»³.

Особое внимание в документе уделялось организации системы образования. В Российской империи устанавливалась четырехзвенная система учебных заведений, при этом система соответствовала сословному строению общества (ст. 2):

- приходские училища;
- уездные училища;
- губернские училища или гимназии;
- университеты.

Указом от 24 января 1803 г. «Об учреждении учебных округов, с назначением для каждого особых губерний»⁴, принятым в дополнение к Предварительным правилам по народному образованию, учрежден попечительский совет для университетов, а также определены учебные округа (в каждом округе должен быть университет), в которые входило по несколько губерний. В соответствии с указом было образовано шесть учебных округов (по числу существующих университетов), в частности, Московский учебный округ, Петербургский учебный округ, Харьковский учебный округ, Казанский учебный округ, Виленский учебный округ, Дерптский учебный округ. Подчинение учебных заведений каждо-

го округа университету было призвано реализовывать принцип преемственности в образовании, а также свободного перехода учащихся на предусмотренные последующие ступени обучения. Указ расширил функции университетов в области управления функционированием подчиненных гимназий, предусмотрел необходимость осуществления профессорами университетов инспекторского, а также методического контроля.

5 ноября 1804 г. издан Высочайше утвержденный устав учебных заведений, подведомственных университетам⁵. Устав конкретизировал систему учебных заведений Российской империи, при этом исключил из общей системы училища, относящиеся к ведению Синода (ст. 2).

В задачи приходских училищ входило обучать прихожан письму, чтению, основам математики, основам Закона Божьего, обязанностям перед государем и т.д. В соответствии со ст. 118 Высочайше утвержденного устава учебных заведений, подведомственных университетам в уездных и губернских городах, а также в селениях, каждый церковный приход (два прихода при малочисленности прихожан) должен иметь приходское училище. Цели работы приходских училищ законодатель определил следующим образом (ст. 119 Устава 1804 г.):

- подготовка юношества для уездных училищ (если их родители пожелают, чтобы их дети продолжили обучение);
- предоставление детям земледельческого, а также других состояний сведений, необходимых для их состояния, улучшить их нравственное и физическое состояние, предоставить им точные понятия о явлениях природы, истребить в детях предрассудки и суеверия, которые вредны для их собственного здоровья и благополучия.

Уездные училища были призваны преподавать грамматику языка русского и местного (например, польского, немецкого), геометрию, историю, есте-

³ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20406.

⁴ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20598.

⁵ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21501.

ственные науки и т.д. В соответствии со ст. 83 Высочайше утвержденного устава учебных заведений, подведомственных университетам в каждом уездном, а также губернском городе должно быть хотя бы одно уездное училище. Целями функционирования уездных училищ выступали (ст. 84 Устава 1804 г.):

- подготовка юношества к поступлению в гимназии (если их родители пожелают дать своим детям лучшее воспитание);
- предоставление детям из различных сословий необходимых познаний для своего состояния, а также в области промышленности.

В гимназиях предписывалось преподавать изящные науки, языки (латинский, немецкий, французский), логику, математику, физику (механику, гидравлику и др.), естественную историю, всеобщую географию и историю, основы политической экономии и коммерции. В соответствии со ст. 3 Высочайше утвержденного устава учебных заведений, подведомственных университетам гимназия (хотя бы одна) должна функционировать в каждом губернском городе. Законодатель акцентировал внимание на целях учреждения гимназий (ст. 4 Устава 1804 г.):

- подготовка юношества к обучению в университетах;
- преподавание различных наук, необходимых «для благовоспитанного человека».

Каждой гимназии предписывалось иметь (ст. 31 Устава 1804 г.):

- библиотеку, состоящую из изданий классических авторов, а также «лучших ученых творений» как российских, так и зарубежных, относящихся к учебным предметам, преподаваемым в гимназии;
- собрание географических карт, а также глобусов и армиллярных сфер, способствующих изучению истории, географии, древней географии;
- собрание естественных природных предметов, способствующих изучению естественной истории, при этом пред-

почтение отдавалось природным вещам той губернии, в которой находилась гимназия;

- собрание чертежей, а также моделей машин, способствующих изучению механики, прикладной математики;
- собрание геодезических орудий, геометрических тел, астролябий, компасов и т.д.;
- собрание физических орудий.

Университеты должны были давать профессиональное образование, следовательно, преподавание велось по всем направлениям наук, необходимых для «разных родов государственной службы». Согласно ст. 6 Высочайше утвержденного Устава Императорского Казанского университета от 5 ноября 1804 г.⁶ университет наделялся правом возводить в степени и достоинства, а также выдавать дипломы:

- кандидата;
- магистра;
- доктора.

Отечественный законодатель регламентировал структуру университетов, так, например, в соответствии с Высочайше утвержденным Уставом Императорского Харьковского университета 1804 г. структура университета должна быть представлена следующим образом:

- ординарные и экстраординарные профессора, которые в зависимости от наук подразделяются на отделения и факультеты (ст. 3);
- адъюнкты (ст. 3);
- магистры (ст. 3);
- студенты, которые пользуются университетскими наставлениями (ст. 3);
- учителя языков, изящных искусств и гимнастических упражнений (ст. 3);
- совет или общее собрание университета (в него входили профессора и адъюнкты всех отделений и факультетов) (ст. 4);
- правление университета (ректор выступал председателем правления, дека-

⁶ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21500.

ны факультетов — членами правления) (ст. 5).

Аналогичную структуру имели и другие российские университеты.

В соответствии со ст. 6 Устава Харьковского университета правление университета наделялось полномочиями в области суда и расправы над членами университета.

В соответствии со ст. 39 Предварительных правил по народному образованию 1803 г. при каждом университете образовывался учительский или педагогический институт, студенты, принимаемые в такие институты, получали особые выгоды на содержание. Университетские уставы предусматривали и другие обязательные институты при университетах. Так, например, в соответствии со ст. 7 Устава Харьковского университета в рамках университета должны функционировать:

- учительский или педагогический институт;
- медицинский клинический институт;
- хирургический клинический институт;
- институт повивального искусства.

В соответствии с Предварительными правилами по народному образованию 1803 г. каждое образовательное учреждение должно было иметь устав, который отражает специфику деятельности за-

ведения. Наибольшую известность приобрели университетские уставы (уставы Московского, Казанского, Харьковского университетов), которые были приняты на основе Высочайше утвержденного доклада Главного училищ правления от 5 ноября 1804 г. «Об уставах Московского, Харьковского и Казанского университетов и подведомственных оным учебных заведений»⁷. 5 ноября 1804 г. были утверждены уставы Московского, Казанского, Харьковского университетов⁸.

Согласимся с мнением А.А. Гусевой, которая считает, что с самых истоков формирования и развития российского законодательства в сфере образовательной деятельности в его основу был положен принцип учета интересов каждого конкретного учебного заведения⁹.

Таким образом, в 1803–1804 гг. в Российской империи была проведена реформа образования. Главными принципами реформы являлись:

- всеобщность;
- территориальность;
- преемственность предусмотренных ступеней образования;
- бесплатность обучения.

⁷ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21497.

⁸ См.: ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21500; ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21498; ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVIII. № 21499.

⁹ Гусева А.А. Указ. соч. С. 14–15.

Литература

1. Гусева А.А. Конвергенция исторических и современных факторов модернизации российского законодательства об образовании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Гусева. Белгород, 2012. 22 с.

References

1. Guseva A.A. Konvergentsiya istoricheskikh i sovremenny'kh faktorov modernizatsii rossiyskogo zakonodatelstva ob obrazovanii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Convergence of Historical and Modern Factors of Modernization of Russian Laws on Education : author's abstract of thesis of ... Candidate of Legal Sciences] / A.A. Guseva. Belgorod — Belgorod, 2012. 22 s.

«Народный заступник и печальник». К юбилею выдающегося отечественного юриста и правозащитника Генриха Борисовича Слиозберга (1863–1937 гг.)

*Бахарев Дмитрий Вадимович,
доцент кафедры уголовного права и процесса
Сургутского государственного университета,
доктор юридических наук, доцент
demetr79@mail.ru*

В статье анализируются основные этапы жизненного пути основательно подзабытого современной исторической и правовой наукой выдающегося дореволюционного юриста и правозащитника Генриха Борисовича Слиозберга (1863–1937 гг.). Особое внимание уделено периоду его обучения на юридическом факультете Санкт-Петербургского университета и беспрецедентной научной стажировке в лучших университетах Европы того времени — Гейдельберге, Лейпциге и Лионе. Дан критический обзор его первых научных работ, посвященных проблеме изучения преступности и ее причин, а также проанализирована последующая библиография ученого и общественного деятеля.

Ключевые слова: Генрих Борисович Слиозберг, юриспруденция, криминология, территориальные различия преступности, уровень преступности, адвокатура, правовая защита.

Popular Protector and Sympathizer. On the Anniversary of Outstanding Russian Lawyer and Rights Advocate Genrikh B. Sliozberg (1863 to 1937)

*Bakharev Dmitriy V.
Associate Professor of the Department of Criminal Law and Procedure
of the Surgut State University
Doctor of Law
Associate Professor*

The article analyzes the main stages of the life path of the thoroughly forgotten modern historical and legal science of the outstanding pre-revolutionary jurist and human rights activist Heinrich B. Sliozberg (1863–1937). Particular attention is paid to the period of his studies at the Law Faculty of St. Petersburg University and the unprecedented scientific internship at the best European universities of that time — Heidelberg, Leipzig and Lyon. A critical review of his first scientific papers on the problem of the study of crime and its causes is given, and the subsequent bibliography of a scientist and public figure is analyzed.

Keywords: Heinrich Borisovich Sliozberg, jurisprudence, criminology, territorial differences of crime, crime rate, legal profession, legal defense.

Имя Генриха Борисовича Слиозберга практически незнакомо даже современным специалистам в области права, тем более едва ли о нем слышали люди «обычные», далекие от юридической сферы. И это несправедливо вдвойне, потому что практически вся сознательная жизнь Г.Б. Слиозберга была посвящена одной главной цели — борьбе против бесправия простого человека, стремлению сделать так, чтобы кры-

ло закона одинаково защищало всех людей, вне зависимости от их сословной, расовой или религиозной принадлежности. Сам неоднократно пострадавший от несправедливости национальных и вероисповедных ограничений, закрывших для него в том числе и путь в большую науку, Слиозберг до конца своих дней остро воспринимал чужое горе и положил все свое, без преувеличения, недюжинное юридическое дарование

на алтарь правовой защиты обездоленных.

Генрих (при рождении — Генох) Слиозберг родился в 1863 г. в местечке Налибоки Ошмянского уезда Виленской губернии. В том же году он был перевезен в Полтаву, куда незадолго до этого был приглашен его отец Шая-Борух Слиозберг на службу в качестве меламеда (учителя в начальной еврейской школе — хедере). До десяти лет мальчик обучается в одном из подобных учебных заведений Полтавы, затем усердно занимается изучением религиозных трудов под руководством своего отца, а в двенадцатилетнем возрасте после блестяще выдержанных вступительных испытаний он становится учеником 2-го класса Полтавской гимназии.

В июне 1882 г. Генрих успешно оканчивает гимназический курс с серебряной медалью и, вопреки желанию отца, настаивавшего на выборе сыном медицинского поприща, намеревается стать юристом. Как впоследствии признавался сам Слиозберг, среди аргументов, которые он использовал для изменения позиции отца по этому вопросу, юный Генрих указывал, во-первых, что изучение юриспруденции даст ему возможность использовать те знания и навыки, которые он накопил при изучении Талмуда; во-вторых, он полагал, что юристу предоставляется поле для «более широкой деятельности в сравнении с узкой специализацией врача»; наконец, определенную роль сыграло и то соображение, что «врачей-евреев было много: даже в Полтаве их накопилось сравнительно много, тогда как там не было ни одного еврея-присяжного поверенного»¹. Так или иначе, но все эти и другие обстоятельства определенно сыграли свою роль в том, что в сентябре того же 1882 г. Слиозберг становится студентом юридического факультета Санкт-Петербургского университета.

К сожалению, общий уровень и качество преподавания в университете не вполне отвечали высоким запросам пытливого первокурсника, уже обладавшего к тому времени завидными навыками самостоятельного кропотливого интеллектуального труда, сформировавшимися при изучении хитросплетений Талмуда. Поэтому из всего круга тогдашней петербургской профессуры Слиозберг позднее с большой симпатией вспоминал профессора Д.Н. Сергиевского, вызвавшего у многих студентов, в том числе и молодого Генриха, живой интерес к науке уголовного права. Как писал Слиозберг, «это был талантливый лектор, и хотя он не заставил забыть его предшественника по кафедре уголовного права, лучшего русского криминалиста Н.С. Таганцева, он, однако, привлекал на свою лекцию полную аудиторию»².

Вообще, как вспоминал потом Генрих Борисович, в 1880-х годах ни одна область юриспруденции не переживала такого обновления, как криминалистика: в Европе начинают приниматься новые уголовные кодексы, повсеместно вводятся суды присяжных, и вообще, вопросы, связанные с уголовным правом привлекают общественное внимание, поскольку сами по себе затрагивают различные стороны жизни — социальной, экономической и даже психологической. «Нарождалось, — писал он, — новое направление в науке уголовного права, чисто реалистическое. В области этой науки явилась возможность использовать методы, применявшиеся к изучению естественных наук»³. Все это способствовало тому, что на третьем курсе Слиозберг начинает серьезно заниматься вопросами уголовного права, штудирова научные труды немецких криминалистов и работая одновременно над сочинением на соискание медали по уголовному праву.

Летом 1885 года Г.Б. Слиозберг сопровождает свою больную жену на австрийский курорт Глейхенберг, вблизи

¹ Слиозберг Г.Б. Дела минувших дней. Записки русского еврея: в 2 т. Т. 1. Париж, 1933. С. 111.

² Там же. С. 151.

³ Там же. С. 151–152.

от города Граца. Здоровье супруги благодаря целебным свойствам этого местечка начинает быстро поправляться, и у Слиозберга появляется мысль о посещении занятий в Университете Граца. В тот период профессором по уголовному праву там был еще только начинающий свою научную карьеру Ф. фон Лист, позднее ставший одним из идейных вдохновителей социологического направления в уголовном праве. К сожалению, время пребывания супругов Слиозберг в Глейхенберге совпало с весенними каникулами и этой идее не суждено было реализоваться.

На последнем курсе университета Г.Б. Слиозбергу была присуждена золотая медаль за сочинение по уголовному праву. Новоиспеченный медалист сразу же оказывается в центре внимания профессоров по уголовному праву Д.Н. Сергиевского и И.Я. Фойницкого, которые выражают активное желание содействовать оставлению Слиозберга в университете в качестве стипендиата для подготовки к профессорскому званию. Крест на этом замысле ставит сам Слиозберг, не пожелавший изменить свое вероисповедание (что являлось фактически обязательным условием для занятия любой должности на государственной службе в тот период). Необходимо отметить, что на протяжении всей своей жизни он не изменит этого своего решения и такая позиция, несомненно, станет одним из главных препятствий на всем последующем жизненном пути талантливейшего юриста.

Несмотря на это, после получения университетского диплома Г.Б. Слиозберг, как он сам писал, лишь «раздразненный» небольшим опытом приобщения к науке и в глубине души еще не отчаявшийся сделать научную карьеру, решает готовиться к получению степени магистра. Выступление на научном поприще с серьезными работами, получение магистерской степени, наконец, занятие наукой под руководством зарубежных авторитетов, как вполне здраво

рассуждал он, могут помочь преодолеть вероисповедные препятствия. Вдохновленный этими мыслями, в июле 1886 года Г.Б. Слиозберг направляется в Гейдельберг.

Знаменитый университет этого города, бывший незадолго до того, как писал Слиозберг, «рассадником профессоров для всей Германии», ко времени приезда в него русского магистранта был уже далеко не так силен в этом отношении. «Большинство профессоров, — отмечал Генрих Борисович, — были старики, уже не искавшие новых путей в науке, а спокойно шествовавшие по тропинкам, проторенным традиционными теориями, в создании которых, быть может, они сами в молодые годы приняли участие»⁴. Кафедру, которую чуть ранее возглавлял профессор Миттермайер (один из величайших германских криминалистов за всю историю, учитель профессор Н.С. Таганцева), занимал в то время профессор Гейнце — «носитель почтенного имени в науке уголовного права, но не открывавший новых горизонтов». Подобную характеристику Слиозберг мог справедливо дать и остальным гейдельбергским лекторам-криминалистам. Иное дело — преподаватели других наук. Восторженно вспоминал позднее Генрих Борисович, например, о профессоре Фишере, преподавателе истории философии: «Изыщество изложения, точность и ясность определений давали возможность следить за изложением развития метафизики и слушателям, не имевшим философской научной подготовки. Такого лектора и преподавателя я ни до него, ни после него не встречал»⁵. Тем не менее научные запросы молодого исследователя в области уголовного права отнюдь не были удовлетворены, и он отправляется дальше, в Университет Лейпцига.

Лейпцигский юридический факультет в тот период по праву считался лучшим в Германии. Кафедру уголовно-

⁴ Там же. С. 162–163.

⁵ Там же. С. 167.

го права занимал там еще сравнительно молодой, но уже знаменитый профессор Биндинг — автор так называемой «теории норм». В рамках юридического семинария под руководством Биндинга его участники, в том числе и Г.Б. Слиозберг, занимались разрешением сложных казусов из уголовной практики, излагая при этом свои мотивированные решения письменно. Эти работы просматривались профессором, каждую из них он снабжал своими замечаниями, а на консультациях излагал свое видение пути решения поставленной проблемы. По сходной схеме проходили и занятия в рамках семинария по другим наукам — римскому и гражданскому праву. Подобная форма организации учебного процесса, таким образом, как отмечал Слиозберг, «действительно давала подготовку для предстоящей практической деятельности юристов» в отличие от «практических занятий» в российских университетах. «Я могу утверждать, — писал он, — что один семестр в Лейпциге в моем юридическом образовании значил больше, чем все 4 года прохождения курса в Петербурге с прибавлением даже двух семестров, проведенных в Гейдельберге»⁶.

Однако поистине неутолимая страсть к познанию не давала любознательному молодому человеку покоя — далее он устремляется на юридический факультет Лиона. Там ему предстояло воочию встретиться с человеком, с трудами которого он был знаком еще по Петербургу, — знаменитым профессором Гарро, также стоявшим у истоков зарождающегося социологического направления в уголовном праве. Кроме того, особый интерес для Слиозберга представлял профессор судебной медицины Лакасань, создавший при медицинском факультете единственный на тот момент в Европе кабинет судебной медицины. Помимо обширного криминалистического материала в кабинете Лакасаня имелась и привлекавшая повышенное вни-

мание Слиозберга коллекция статистических диаграмм — так называемый уголовный календарь, заключающий в себе распределение по месяцам количества совершаемых преступлений с разделением на отдельные виды преступлений, начиная с 1827 г. К сожалению, недостаток средств не позволил Г.Б. Слиозбергу остаться за границей на более продолжительный срок, хотя, как писал он впоследствии, «я не исчерпал всего того, что мог бы взять с собою из-за границы в Россию». В конце 1888 г. он возвращается в Петербург и начинает готовиться к магистерскому экзамену.

Именно в этот период в печати появляются статьи Г.Б. Слиозберга, посвященные вопросам изучения феномена преступности. Прежде всего следует отметить его публикацию на актуальнейшую для того периода времени тему о предмете уголовно-правовой науки в контексте изучения преступности в целом как явления и причин ее существования в частности. При этом точка зрения, высказанная автором по этому вопросу, определенно выдержала проверку временем и в настоящее время, фактически является общепринятой.

«Несомненно... — писал Слиозберг, — что, с одной стороны, наука уголовного права не должна ограничиться тесными рамками интерпретации положительного права; с другой — она не должна выходить из границ, обусловленных предметом ее — отношением между государством и преступником, выражающимся в наказании»⁷. Преступление, — отмечал он далее, — «есть явление социальное по преимуществу, и характер преступления, как явления, главным образом лежит в антисоциальности его. Порождаясь на почве данных условий среды, оно направляется прежде всего против этой среды, подрывает ее жизненные условия, и поэтому вызывает противодействие со стороны самой сре-

⁶ Там же. С. 170.

⁷ Слиозберг Г. Новое социологическое направление в уголовном праве // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. Кн. 4. С. 126.

ды, которое выражается в наказании». Выяснением и определением влияния «этих условий для лучшей организации борьбы с преступлением, для изыскания лучших способов реакции против этого... антисоциального явления» призван, по мнению автора, заниматься отдельный раздел (наряду с криминальной антропологией), но не уголовного права, а криминологии — криминальная социология или криминал-социология⁸. При этом, продолжает Слиозберг, выявленное влияние социальных условий не исключает индивидуального вменения с уголовно-правовой точки зрения: «Если влияние это и велико, и в массе, представляется причиною, с безусловною необходимостью вызывающей следствие — преступность, то в отдельном случае оно может только указать нам, где лежит корень зла, но не исключить признания ответственности за это зло данного индивидуума»⁹.

Интересовал Слиозберга и вопрос о социальных корнях преступности, а также методах их поиска. Размышляя об этом, он подверг анализу статистические показатели о состоянии преступности в Германии в 1885 г., в том числе и территориальное распределение показателей преступности по отдельным областям данного государства (уже в тот период германские статистические сборники содержали данные не только о количестве совершенных преступлений, но и об уровне преступности (в расчете на 100 тыс. населения) в различных областях Германии)¹⁰. В результате им был отмечен факт преобладания в общей структуре преступности имущественных преступлений в сравнении с преступными посягательствами против личности — в некоторых случаях оно достигало двукратного размера (хотя в ряде областей отмечалась тенденция яв-

но противоположного характера). Далее, рассматривая конкретно такие виды преступлений, как «опасное повреждение тела» и кража, автор отмечал, что эти «виды преступности настолько доминируют, первое — в группе против личности, второе — в группе против имущества, что они могут служить полным выражением этих групп преступности». Далее автор выделил регионы, в которых преобладали данные преступные деяния, к сожалению, однако, никак не характеризовав их при этом хотя бы с точки зрения социально-экономического профиля, соотношения городского и сельского населения, структуры производства и т.п. (хотя это был бы явный выход за рамки поставленной им самой задачи)¹¹.

Кроме того, был изучен Слиозбергом и вопрос о распределении преступности «по временам года»: статистика показала, что «преступные деяния, предполагающие насилие против лиц, особенно развиты в летнее время; преступления же против имущества — зимою и осенью»¹² (в последующей своей работе, также посвященной анализу статистики преступности в Германии, Г.Б. Слиозберг положительно отмечает более широкое использование в статистических сборниках за 1886 г. картографических схем, представляющих «распределение преступности женского населения; распределение отношения между женской и мужской преступностью; распределение преступности малолетних (ниже 18 лет) и, наконец, распределение отношения последней к преступности взрослых»)¹³. Увы, так же, как и в случае с анализом статистики отдельных групп преступлений, от попытки объяснения выявленных закономерностей автор воздержался.

⁸ Там же. С. 91.

⁹ Там же.

¹⁰ См.: Слиозберг Г. Новые данные по уголовной статистике Германии // Журнал гражданского и уголовного права. 1890. Кн. 1. С. 31–39.

¹¹ Слиозберг Г. Уголовная статистика Германии // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. Кн. 3. С. 27–31.

¹² Там же. С. 31–32.

¹³ Слиозберг Г. Новые данные по уголовной статистике Германии // Журнал гражданского и уголовного права. 1890. Кн. 1. С. 39.

Тем не менее, эти оригинальные криминологические работы были благожелательно встречены университетскими экзаменаторами. Кроме того, бесспорно сыграла свою роль и беспрецедентная стажировка в лучших университетах Европы. В результате весной 1889 года Г.Б. Слиозберг становится магистром права. К сожалению, штурм и этой жизненной высоты не приблизил Слиозберга к воплощению его мечты о научной карьере: упорство в вопросе о вероисповедании, как оказалось, практически навсегда закрыло для него путь к университетской кафедре (лишь в 1912–1917 годах Г.Б. Слиозбергу представилась возможность реализовать свои таланты лектора при чтении курса истории законодательства о евреях на Курсах востоковедения (высшем частном еврейском учебном заведении, основанном в Санкт-Петербурге в 1907 г.)). Приверженность вере отцов создала для талантливого юриста и проблемы на адвокатском поприще: став помощником присяжного поверенного в том же 1889 г., Слиозберг был утвержден в звании присяжного поверенного лишь в июле 1904 г.

Адвокатская деятельность Г.Б. Слиозберга практически целиком была сосредоточена на правовой защите евреев. Так, после кишиневского погрома 1903 г. он выступал в роли адвоката и доверенного лица в гражданских исках потерпевших к администрации разгромленных городов, готовил материалы защиты по ритуальному процессу Д. Блондеса (1900–1902 гг.). Делу защиты прав еврейского населения в России была посвящена и практически вся общественная деятельность Генриха Борисовича. Он принимал участие в работах Раввинской комиссии (Петербург, 1894 г.), в организационной и практической деятельности многих еврейских просветительских и общественно-благотворительных организаций (Общество для распространения просвещения между евреями в России, Еврейское ко-

лонизационное общество, Комитет помощи жертвам погромов, Общество поощрения высших знаний среди евреев), а также был членом, а затем и председателем хозяйственного правления Санкт-Петербургской еврейской общины. Г.Б. Слиозберг был одним из основателей Союза для достижения полноправия еврейского народа в России (1905) и Еврейской народной группы (1907)¹⁴.

Не оставляет при этом Генрих Борисович и научную стезю. В дореволюционный период им подготовлен целый ряд изданий, посвященных различным правовым и политическим аспектам жизнедеятельности еврейского населения России: «Политический характер еврейского вопроса» (СПб., 1907); «Правовое и экономическое положение евреев в России» (СПб., 1907); «Сборник действующих законов о евреях» (СПб., 1909). Не упускает из виду он и актуальные проблемы в различных отраслях российского права (см., например, его работы: Города и земства как самостоятельные юридические лица // Вестник права. 1899. № 1. С. 185–205; Новый германский проект закона об авторском праве // Вестник права. 1899. № 8. С. 121–137; Об участии народного элемента в местном суде // Труды юридического общества при Императорском С.-Петербургском университете. Второе полугодие 1909 г. Т. II. С. 446–448 и др.).

Нельзя не отметить и активную редакторскую деятельность Г.Б. Слиозберга. В 1889 г. он становится членом редакционного комитета уголовного отделения Санкт-Петербургского юридического общества, а в период с 1899 по 1903 г. является редактором журнала, издаваемого этим обществом, который при нем меняет название на «Вестник права».

В 1920 году Г.Б. Слиозберг вынужден эмигрировать из советской России сначала в Финляндию, а затем во Фран-

¹⁴ Электронная еврейская энциклопедия. URL: <http://eleven.co.il/article/13839>

цию. Не прекращает своей общественной деятельности он и там, состоя в Париже главой общины российских евреев. В эмиграции Слиозбергом будет издано несколько книг, в том числе и интересные мемуары «Дела минувших дней. Записки русского еврея» (1933). Здесь же, в Париже, в 1937 г. и окончатся его земные труды в атмосфере глубочайшего уважения со стороны членов общины русских эмигрантов.

Судьба не баловала Генриха Борисовича. Еще в раннем детстве прошедший суровую жизненную школу, не был

осчастливлен он и на склоне лет. Будучи вынужденным находиться вдалеке от любимой России (патриотом которой Слиозберг оставался всегда), он никогда не падал духом и всегда был примером трудолюбия, добросовестности и участия по отношению к окружающим людям. Память о Генрихе Борисовиче должна помочь его потомкам и соратникам по юридическому поприщу приблизиться к идеалу сохранения «доброе сердца» на службе закону, каковым, несомненно, являлся этот замечательный человек.

Литература

1. Слиозберг Г. Новое социологическое направление в уголовном праве / Г. Слиозберг // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. Кн. 4. С. 81–137.
2. Слиозберг Г. Новые данные по уголовной статистике Германии / Г. Слиозберг // Журнал гражданского и уголовного права. 1890. Кн. 1. С. 31–39.
3. Слиозберг Г. Уголовная статистика Германии / Г. Слиозберг // Журнал гражданского и уголовного права. 1888. Кн. 3. С. 1–32.
4. Слиозберг Г.Б. Дела минувших дней. Записки русского еврея : в 2 т. / Г.Б. Слиозберг. Т. 1. Париж, 1933. 301 с.

References

1. Sliozberg G. Novee sotsiologicheskoe napravlenie v ugovolnom prave [A New Sociological Stream in Criminal Law] / G. Sliozberg // Zhurnal grazhdanskogo i ugovolnogo prava. 1888. Kn. 4 — Civil and Criminal Law Journal. 1888. Book 4. S. 81–137.
2. Sliozberg G. Novy'e dannye po ugovolnoy statistike Germanii [New Data on Criminal Statistics of Germany] / G. Sliozberg // Zhurnal grazhdanskogo i ugovolnogo prava. 1890. Kn. 1 — Civil and Criminal Law Journal. 1890. Book 1. S. 31–39.
3. Sliozberg G. Ugolovnaya statistika Germanii [Criminal Statistics of Germany] / G. Sliozberg // Zhurnal grazhdanskogo i ugovolnogo prava. 1888. Kn. 3 — Civil and Criminal Law Journal. 1888. Book 3. S. 1–32.
4. Sliozberg G.B. Dela minuvshikh dney. Zapiski russkogo evreya : v 2 t. [Ages Long Gone by. Notes of a Russian Jew : in 2 vol.] / G.B. Sliozberg. T. 1. Parizh — Vol. 1. Paris, 1933. 301 s.

Издательская группа «Юрист» продолжает подписку на комплект «Библиотека юридического вуза» на первое полугодие 2019 года

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Библиотека юридического вуза». В комплект входят следующие издания:

- Арбитражный и гражданский процесс • Гражданское право • Информационное право • История государства и права • Конституционное и муниципальное право • Международное публичное и частное право • Семейное и жилищное право • Трудовое право в России и за рубежом • Финансовое право • Юридическое образование и наука • Юрист •

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес:

115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7

Телефон: 8(495) 617-18-88

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-69-74

Эволюция юридической природы потребительской кооперации в период НЭПа

*Невлев Владислав Владимирович,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Белгородского университета кооперации, экономики и права,
кандидат юридических наук, доцент
no.pasaran@mail.ru*

В статье рассматриваются особенности юридической природы потребительской кооперации в условиях новой экономической политики. За время «военного коммунизма» советская кооперация утратила многие достижения российского кооперативного опыта. В этот период из общественной организации она превратилась в государственный орган. Принятые в 1923–1924 годах законодательные документы возвратили юридической природе потребительской кооперации присущий ей частно-правовой характер. Из государственного органа она снова эволюционировала в общественную организацию, имеющую в своей деятельности публичные цели построения социалистического хозяйства. Различались три вида собственности: государственная, кооперативная, частная. Законодательство приравнивало работников кооперативных организаций к госслужащим, хотя таковыми они не являлись. Распространяло на кооператоров уголовное право о признании их субъектами должностных преступлений. Уголовное законодательство в период НЭПа рассматривало потребительскую кооперацию как публичную (общественную) организацию, выполняющую государственные задачи. Эта проблема имела важное значение для правоприменительной практики с точки зрения привлечения служащих потребительской кооперации к уголовной ответственности за должностные (служебные) преступления по УК РСФСР 1922 года.

Ключевые слова: потребительская кооперация, юридическая природа, кооперативная собственность, публично-правовой характер, кооперативное законодательство, уголовная ответственность, должностные преступления, правоохранительная практика.

Evolution of the Legal Nature of Consumer Cooperation in the New Economic Policy Period

*Nevlev Vladislav V.
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor*

The article discusses the features of the legal nature of consumer cooperatives in the new economic policy. During the war communism Soviet cooperation lost many of the achievements of the Russian cooperative experience. In this period, from a social organization, it turned into a public body. Adopted in 1923–1924 years legislative documents returned to the legal nature of consumer cooperation the inherent private legal nature of it. From the state body, it again evolved into a social organization that has in its activities the public goals of building a socialist economy. There were three types of property: state, cooperative, private. Legislation equated workers of cooperative organizations with civil servants, although they were not such. Spread on the cooperators criminal law on the recognition of their subjects of malfeasance. The criminal legislation during the NEP considered consumer cooperation as a public (public) organization performing state tasks. This problem was important for law enforcement practice in terms of attracting employees of consumer cooperation to criminal liability for official (service) crimes under the Criminal Code of the RSFSR in 1922.

Keywords: consumer cooperation, legal nature, cooperative property, public law character, cooperative legislation, criminal responsibility, official crimes, law enforcement practice.

Гражданская война, новое политическое устройство и методы военного коммунизма привели к глубокому эко-

номическому кризису в России, парализовали любую хозяйственную инициативу. Такое положение заставило

советскую власть отказаться от стратегии военного коммунизма и перейти к новой экономической политике (НЭП). В марте 1921 г. на десятом съезде ВКП(б), который принял программу НЭП, было обеспечено право частной собственности на предметы личного пользования и средства производства мелких, не национализированных предприятий, на свободную экономическую инициативу и свободный товарообмен. Государство оставило за собой только «командные высоты экономики» — национализированные банки, тяжелую промышленность, транспорт, землю. Возобновились кооперативные организации, которые должны были «научить коммунистов торговать».

Объясняя свой кооперативный план, В.И. Ленин в 1923 г. отмечал, что НЭП вводится надолго, что на пути построения социализма наряду с социалистическими отношениями в экономике могут сосуществовать отношения кооперативного характера. Восстановленная кооперация, по его мнению, должна включиться в возрождение разрушенного хозяйства и выполнять задания организации внутригосударственного облика и сельскохозяйственного производства.

По мнению многих теоретиков экономического и правового направлений, годы НЭПа были самыми благоприятными для потребительской кооперации. В этот период в кооперативной и юридической литературе начал обсуждаться вопрос о юридической природе потребительской кооперации. Данную научную область рассматривали в своих трудах отечественные ученые разных поколений, такие как Н.Г. Бердичевский¹, О. Елютин², Н.В. Лысак, А.П. Ма-

каренко³, Г.К. Рогинский⁴, Г.Н. Сафонов, М.С. Строгович⁵, А.И. Терехов⁶, Л.Е. Файн⁷, О.И. Чистяков и мн. др. Имеются публикации автора по этой теме⁸. Некоторые исследователи считали, что правовые положения, заложенные законодателем в постановлении ЦИК и СНК СССР от 28 декабря 1923 г. «О реорганизации потребительской кооперации на началах добровольного членства» и декрете от 20 мая 1924 г. «О потребительской кооперации», вернули потребительской кооперации присущий ее юридической природе частно-правовой характер.⁹

Однако существовали по данной проблеме и другие, зачастую противоположные точки зрения. Например, Г.К. Рогинский и М.С. Строгович утверждали, что современная советская кооперация в условиях НЭПа не потеряла своего публично-правового характера и не обратилась и даже не приблизилась к частной организации, но ее публично-правовая природа изменилась. Из государственного органа она превратилась в общественную организацию, преследующую в своей деятель-

¹ Бердичевский Н.Г. Действующее законодательство о потребительской кооперации: систематически комментированный обзор. Ростов н/Д: Изд-во «Буревестник», 1925. С. 9.

² Елютин О. Кооперация в России — невостребованный опыт // Наука и жизнь. 2003. № 5. С. 61.

³ Макаренко А.П. Теория и история кооперативного движения: учебное пособие. М.: ИВЦ «Маркетинг», 1999. С. 258.

⁴ Рогинский Г.К., Строгович М.С. Уголовный суд и преступления в кооперации. М.: НКЮ РСФСР, 1926. С. 14–17.

⁵ Там же.

⁶ Терехов А.И. Советское кооперативное право. Харьков: Госиздат, 1924. С. 16.

⁷ Файн Л.Е. Российская кооперация: историко-теоретический очерк. 1861–1930. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2002. С. 449.

⁸ Невлев В.В. Социально-правовая регламентация кооперативного кредитования в годы НЭПа // Потребительская кооперация: история, традиции, современность: материалы международной научно-практической конференции, 26–27 мая 2011 г. / под ред. А.А. Наумчик. Гомель: УО БТЭУПК, 2011. С. 57–59; Невлев В.В. Правовая деятельность российской кооперации: исторические страницы: учебное пособие. Белгород: Изд-во БУКЭП, 2017. 121 с.

⁹ Бердичевский Н.Г. Указ. соч. С. 9; Терехов А.И. Советское кооперативное право. Харьков: Госиздат, 1924. С. 16.

ности публичные цели, для достижения которых удовлетворение частных интересов членов кооперации является лишь средством.

Для кооперации в капиталистическом государстве удовлетворение частных интересов ее членов было конечной целью, для советской кооперации в условиях НЭПа удовлетворение тех же интересов являлось средством для достижения публичной цели — организации хозяйственной жизни страны в направлении перехода к социалистической организации хозяйства. При таком положении кооперация не могла быть приравнена к частной организации, но, однако, не являлась и государственным органом, каким она была в эпоху «военного коммунизма»¹⁰.

В декретах о потребительской кооперации не указывалась публичная цель этого вида кооперативных организаций, но Нормальный устав потребительского общества, утвержденный СНК РСФСР 21 ноября 1924 г., устанавливал, что «общество потребителей обслуживает хозяйственные нужды своих членов, содействует путем кооперативной взаимопомощи поднятию их материального благосостояния и культурного уровня в целях осуществления начала социалистического строительства»¹¹.

По мнению Г.К. Рогинского и М.С. Строговича, публичная цель деятельности потребительских обществ здесь была вполне очевидна¹². О публично-правовом характере кооперации и одной из ее самых значительных ветвей потребительской кооперации свидетельствовали некоторые нормы Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. На основании ст. 52 ГК РСФСР различалась собственность:

а) государственная (национализированная и муниципализированная),

б) кооперативная,
в) частная¹³.

Отсюда следует вывод, что законодательство не относило кооперацию ни к государственным организациям, ни к частным. Можно также отметить, что в этот период работники кооперативных организаций приравнивались к государственным служащим. Об этом свидетельствовали Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях¹⁴.

Исследователи, видевшие в потребительской кооперации частно-правовые черты, обосновывали это тем, что она якобы за годы новой экономической политики возродила в своей деятельности классические кооперативные ценности. Безусловно, потребительская кооперация приобрела за эти годы многое, что было утрачено ею по вине советской власти в эпоху «военного коммунизма». Но, тем не менее, она осталась зависимой от государства и находилась под его контролем. По мнению теоретиков кооперации, НЭП возродил в правах товарно-денежные отношения.

7 апреля 1921 г. вышел декрет об отмене некоторых ограничений в потребительской кооперации. От нее отделились другие виды кооперации, государство возвращало им конфискованное имущество. Возрождалась трехуровневая структура — потребительское общество, районный и республиканский кооперативные союзы. Как обстояли дела в потребительской кооперации того времени, рассмо-

¹³ Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // Отечественное законодательство XI–XX веков : пособие для семинаров. Ч. II (XX в.) / под ред. проф. О.И. Чистякова. М. : Юрист, 2002. С. 155–156.

¹⁴ Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. // Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях : справочник по законодательству для судебных-прокурорских работников / под общ. ред. Г.Н. Сафонова. 2-е изд., доп. Т. 1 (1). М. : Изд-во «Юридическая литература», 1949. С. 571–572.

¹⁰ Рогинский Г.К., Строгович М.С. Указ. соч. С. 14.

¹¹ Там же. С. 16.

¹² Там же. С. 17.

трим на примере советской Украины. Общее собрание Всеукраинского кооперативного союза (Укоопсоюза) предлагало организацию Всесоюзного центра потребительской кооперации, но при условии, что Центросоюз РСФСР (1922 г.) войдет в этот центр на равных условиях с другими республиканскими объединениями. Однако в 1925 г. Центросоюз был преобразован в центральный орган кооперации Советского Союза. При этом проигнорирован принцип равенства, который выдвигала украинская кооперация.

Декретом ВЦИК и СНК от 16 августа 1921 г. «О сельскохозяйственной кооперации» возобновлялась система сельскохозяйственных кооперативов. Вскоре сельскохозяйственная кооперация вышла на первое место и по количеству членов, и по разнообразию форм хозяйственной деятельности. В 1922 году руководство сельскохозяйственной кооперации взял на себя «Сельский gospodar», который в 1928 г. объединил 22 116 сельскохозяйственных товариществ и насчитывал 3 млн членов. Поддержку государства в период НЭПа получила и промышленная кооперация.

Что касается кредитной кооперации, то ее воссоздание было связано с большими трудностями. Первый декрет «О кредитной кооперации» появился 5 апреля 1922 г. и носил декларативный характер. Инфляция, отсутствие нормального денежного обращения в значительной степени мешали стимулированию ее развития.

В итоге НЭП раскрепостил хозяйственную инициативу. Под конец 1926 г. в советской Украине насчитывалось 3395 низовых кооперативов, которые объединяли 453 000 членов. В 1928 году все виды украинской кооперации охватывали около 85% всех крестьянских хозяйств. Кооперация стала в этот период важным фактором повышения производительности труда, укрепления экономической базы госу-

дарства и повышения благосостояния народа¹⁵.

Разрешенное в определенных границах частное предпринимательство подвело к частичному разгосударствлению кооперации. Но ее судьба с этого времени зависела от того, как осуществлялся государственный контроль. Деятельность кооперации определяло отношение ее не с частным капиталом (как в зарубежных странах), а с государственным сектором экономики¹⁶. Период НЭПа для потребительской кооперации был периодом относительно свободного внутреннего самоуправления¹⁷, но, судя по мнению А.П. Макаренко, не абсолютно свободным.

Государство, используя потребительскую кооперацию как средство борьбы с частным капиталом, тщательно контролировало ее деятельность. Для этого использовались финансовые, кредитные, налоговые и другие меры воздействия на кооперацию. Советская власть откровенно вмешивалась в хозяйственную и управленческую деятельность кооперации путем партийного давления, внедряя в ее ряды коммунистов, не имеющих опыта кооперативной работы и в большей части малограмотных. По мнению Л.Е. Файна, партийный контроль за деятельностью потребительской кооперации был установлен еще в 1919–1920 гг., когда правление Центросоюза оказалось в руках десяти назначенных политбюро ЦК членов. Ослаблять этот контроль ЦК РКП(б) пока не собирался¹⁸.

Фактически все руководящие должности в потребительской кооперации занимали коммунисты. Партия большевиков через своих представителей проводила «нужную» ей политику в отношении потребительской кооперации.

¹⁵ Бердичевский Н.Г. Указ. соч. С. 83.

¹⁶ Елютин О. Указ. соч. С. 61.

¹⁷ Макаренко А.П. Указ. соч. С. 258.

¹⁸ Файн Л.Е. Указ. соч. С. 449.

Поэтому в силу названных причин потребительская кооперация не могла в условиях НЭПа называться частно-правовой организацией. По своему характеру она оставалась публично-правовой. К тому же в советском законодательстве, в том числе и уголовном, подчеркивался ее публично-правовой характер.

Вопрос о юридической природе потребительской кооперации в период НЭПа имел важное значение для установления уголовной ответственности ее служащих за должностные преступления. Если следовать позиции, что потребительская кооперация обладала чертами частно-правовой организации, тогда невозможно было бы привлечение кооперативных служащих к ответственности за преступления указанной категории. Однако же они привлекались за их совершение по УК РСФСР 1922 г. В теории уголовного права этого периода была общепризнанной точка зрения о признании служащих кооперативных организаций субъектами должностных преступлений. По этому пути шла и правоприменительная практика.

Таким образом, нельзя утверждать, что в годы НЭПа потребительская кооперация обрела свою имманентно присущую ей частно-правовую природу. Несмотря на многие уступки, сделанные государством, она по-прежнему оставалась публично-правовой организацией. Вмешательство в ее хозяйственную и внутреннюю деятельность осуществлялось как на властном государственном, так и на партийном уровнях.

Советское уголовное законодательство в период НЭПа рассматривало потребительскую кооперацию как публичную (общественную) организацию, существующую для выполнения задач, поставленных перед ней партией большевиков и советским правительством. Служащие потребительской кооперации в соответствии с законодательством приравнивались к государственным служащим. Они обладали всеми признаками должностного лица и привлекались к уголовной ответственности за совершение должностных преступлений наравне с государственными служащими.

Литература

1. Бердичевский Н.Г. Действующее законодательство о потребительской кооперации: систематически комментированный обзор / Н.Г. Бердичевский. Ростов н/Д : Буревестник, 1925. 60 с.
2. Елютин О. Кооперация в России — невостребованный опыт / О. Елютин // Наука и жизнь. 2003. № 5. С. 58–64.
3. Макаренко А.П. Теория и история кооперативного движения: учебное пособие / А.П. Макаренко. М.: Маркетинг, 1999. 326 с.
4. Невлев В.В. Правовая деятельность российской кооперации: исторические страницы: учебное пособие / В.В. Невлев. Белгород: Изд-во БУКЭП, 2017. 121 с.
5. Невлев В.В. Социально-правовая регламентация кооперативного кредитования в годы НЭПа / В.В. Невлев // Потребительская кооперация: история, традиции, современность: материалы международной научно-практической конференции (г. Гомель, 26–27 мая 2011 г.) / под ред. А.А. Наумчик. Гомель: УО БТЭУПК, 2011. С. 57–59.
6. Рогинский Г.К., Строгович М.С. Уголовный суд и преступления в кооперации / Г.К. Рогинский, М.С. Строгович. М.: НКЮ РСФСР, 1926. 48 с.
7. Терехов А.И. Советское кооперативное право / А.И. Терехов. Харьков: Госиздат, 1924. 208 с.
8. Файн Л.Е. Российская кооперация: историко-теоретический очерк. 1861–1930 / Л.Е. Файн. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2002. 598 с.

References

1. Berdichevskiy N.G. Deystvuyushee zakonodatelstvo o potrebitelskoy kooperatsii: sistematischeski kommentirovanny'y obzor [Applicable Laws on Consumer Cooperation: regularly commented overview] / N.G. Berdichevskiy. Rostov-na-Donu: Burevestnik — Rostov-on-Don: Thunderbird, 1925. 60 s.
2. Elyutin O. Kooperatsiya v Rossii — nevostrebovanny'y opyt' [Cooperation in Russia: Abandoned Experience] / O. Elyutin // Nauka i zhizn — Science and Life. 2003. № 5. S. 58–64.

3. Makarenko A.P. Teoriya i istoriya kooperativnogo dvizheniya : uchebnoe posobie [Theory and History of the Cooperative Movement : textbook] / A.P. Makarenko. Moskva : Marketing — Moscow : Marketing, 1999. 326 s.
4. Nevlev V.V. Pravovaya deyatel'nost' rossiyskoy kooperatsii: istoricheskie stranitsy' : uchebnoe posobie [Legal Activities of Russian Cooperation: Pages of History : textbook] / V.V. Nevlev. Belgorod : Izd-vo BUKER — Belgorod : Publishing house of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law, 2017. 121 s.
5. Nevlev V.V. Sotsialno-pravovaya reglamentatsiya kooperativnogo kreditovaniya v gody' NEPa [Sociolegal Regulation of Cooperative Crediting in the New Economic Policy Period] / V.V. Nevlev // Potrebitelskaya kooperatsiya: istoriya, traditsii, sovremennost' : materialy' mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (g. Gomel, 26–27 maya 2011 g.) / pod red. A.A. Naumchik. Gomel : UO BTEUPK — Consumer Cooperation: The History, Traditions, Modern Times : files of the international scientific and practical conference (Gomel, May 26 to 27, 2011) / edited by A.A. Naumchik. Gomel : Belarusian Trade and Economics University of Consumer Cooperatives, 2011. S. 57–59.
6. Roginskiy G.K., Strogovich M.S. Ugolovny'y sud i prestupleniya v kooperatsii [Criminal Court and Crimes in Cooperation] / G.K. Roginskiy, M.S. Strogovich. Moskva : NKYu RSFSR — Moscow : People's Commissariat of Justice of the RSFSR, 1926. 48 s.
7. Terekhov A.I. Sovetskoe kooperativnoe pravo [Soviet Cooperative Law] / A.I. Terekhov. Kharkov : Gosizdat — Kharkov : State Publishing House, 1924. 208 s.
8. Fayn L.E. Rossiyskaya kooperatsiya: istoriko-teoreticheskiy ocherk. 1861–1930 [Russian Cooperation: A Historical and Theoretical Sketch. 1861 to 1930] / L.E. Fayn. Ivanovo : Ivan. gos. un-t — Ivanovo : Ivanovo State University, 2002. 598 s.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

DOI: 10.18572/1812-3805-2019-4-75-80

Крым в истории государства и права России (к 235-летию присоединения полуострова к Российской империи)

*Сердюк Анна Владимировна,
доцент кафедры истории
права и государства
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук, доцент
89151240202@mail.ru*

*Рудакова Ксения Романовна,
преподаватель кафедры истории права и государства
Российского государственного университета правосудия
Kseniaromanovna@gmail.com*

Crimea in the History of Russian State and Law (on the 235th Anniversary of the Annexion of the Peninsula to the Russian Empire)

*Serdyuk Anna V.
Associate Professor of the Department of History of Law
and State of the Russian State University of Justice
Candidate of Legal Sciences
Associate Professor*

*Rudakova Ksenia R.
Lecturer of the Department of History of Law and State
of the Russian State University of Justice*

В Российском государственном университете правосудия 29 ноября 2018 г. состоялся организованный кафедрой истории права и государства круглый стол «Крым в истории государства и права России (к 235-летию присоединения полуострова к Российской империи)».

В мероприятии приняли участие более 50 ученых из разных вузов Российской Федерации.

С приветственным словом к участникам круглого стола обратился проректор по научной работе ФГБОУ ВО «РГУП» доктор юридических наук, профессор **Виктор Николаевич КОРНЕВ**. Он поблагодарил гостей, что они заинтересовались такой акту-

альной темой и приехали выступить на научном мероприятии. Обратил внимание на значимость Манифеста великой императрицы Екатерины II о присоединении Крымского полуострова, острова Тамани и всей Кубанской стороны к России в 1783 г.

С докладом «Протогосударственные тенденции в истории Крыма» выступил профессор кафедры сравнительной политологии ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» доктор политических наук, профессор **Владимир Михайлович КАПИЦИН**. В своем выступлении подчеркнул, что Крым прошел сложную историю как до вхождения в Российскую империю,

так и после. Не может не обрадовать тот факт, что сейчас Крым воссоединился с Россией, и благодаря этому он получит новый стимул к развитию.

Председатель организационного комитета заведующий кафедрой истории права и государства РГУП, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **Владимир Евгеньевич САФОНОВ** представил доклад *«Государственное строительство Крыма в составе России: опыт политико-правовой истории и современность»*. Выступающий подчеркнул, что, говоря о Крыме, мы не можем не коснуться проблемы государственного единства и целостности России, которая является на сегодняшний день одной из наиболее сложных и актуальных как в отечественном, так и зарубежном конституционном праве. Во-первых, наверное, не было такого государства, перед которым не стоял бы вопрос единства; во-вторых, разрешение этой проблемы напрямую влияет на жизнь людей, населяющих любую страну планеты. В истории многих государственных образований этот вопрос неоднократно оказывался на первом месте и зачастую решался не мирным, а вооруженным путем. Проблемы государственной целостности большей частью сопровождалась стремлением к сепаратизму и заканчивались сецессией. По справедливому замечанию ученых, из всего многообразия вопросов, рассматриваемых наукой о государстве и праве, проблема обеспечения территориального единства и целостности российского государства в последнее десятилетие приобрела особо важное значение, обусловленное новым этапом истории отечественной государственности и обновлением ее природы и сущностных характеристик, глобализационными процессами и вызовами, предъявляемыми к государственной идентичности России. Также Влади-

мир Евгеньевич сделал акцент на том, что всем известно, как со стороны Запада фальсифицируются те события, которые происходили и происходят в Крыму, включая историю присоединения Крыма к Российской империи. Невзирая на явное нежелание нас слышать, мы должны более настойчиво доводить до сведения мирового сообщества историю вопроса, связанного с присоединением Крыма к Российской империи 235 лет назад и воссоединением в 2014 г.

С докладом на тему *«Политические аспекты правового статуса Крыма в 1954–2014 гг. и результаты его воссоединения с Российской Федерацией»* выступил директор АНО «Институт федерализма и гражданского общества» доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент **Александр Николаевич АРИНИН**. Докладчик обратил внимание на вопросы взаимосвязи правового статуса Крыма и реформ в России на современном этапе. Отметил, что правовой статус Крыма связан с огромными преобразованиями в РФ и с тем, что Россия обладает большой геополитической ролью, которая позволяет разрешать масштабные проблемы. Свое выступление Александр Николаевич резюмировал следующим: для достижения конкретных положительных результатов в преобразованиях элите надо жертвовать многими удобствами своего привилегированного положения, а также определенными финансовыми средствами и иными ресурсами. Духовный закон учит: «Кто не жертвует, тот не способен ничего созидать!» Элита, которая не справляется со своей задачей — создать конкурентоспособную и благополучную страну посредством необходимых реформ, уходит с исторической сцены. Об этом убедительно свидетельствует мировой и российский опыт, когда в разных странах с конца XIX и весь XX в. смена элит осуществлялась каждые 25 лет.

Приходила новая элита и шла на определенные жертвы, которые помогали проводить спасительные реформы, укреплявшие страну. Эта закономерность действует и в настоящее время, поэтому нынешняя российская элита, для того чтобы спастись, просто обязана жертвовать.

Профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин ОЧУВО «Международный юридический институт» доктор юридических наук, профессор **Сергей Александрович ГЛОТОВ** в своем выступлении на тему *«Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации (на примере Республики Крым и города Севастополя)»* подчеркнул: «Крым для нас всегда был дорог и любим. В большем объеме стал любим с февраля-марта 2014 г. На митинг в Москве пришло 90 тысяч человек, в поддержку Крыма».

Кандидат политических наук **Татьяна Владимировна ВОРОНИНА** выступила с докладом на тему *«Политические связи Феодоро и Руси как наследников византийской государственности»* и отметила, что именно из горных районов Крыма происходит несколько аристократических фамилий, сыгравших значительную роль в истории нашего государства. Например, боярская семья Ховриных происходила из нескольких представителей правящей династии Гавров, которые переехали из Мангупа в Москву в XIV в. В России этому роду на протяжении нескольких столетий доверяли контроль над важнейшей сферой общественной жизни — финансами. Таким образом, есть все основания говорить о роли княжества Феодоро и его князей в истории России.

Доцент кафедры истории права и государства ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» кандидат исторических наук, доцент **Сергей Александрович КОЛУНТАЕВ** выступил с докладом на

тему: *«Проблемы Крыма в содержании учебной дисциплины "История государства и права России"»*. В своем выступлении Сергей Александрович отметил, что для России Крым стал связующим звеном в отношениях со странами бассейнов Черного и Средиземного морей, он обеспечивал и обеспечивает геополитические интересы России на этом важнейшем для России направлении. Крым сыграл важную роль в культурной и духовной истории России. В частности, в Херсонесе был крещен великий князь киевский Владимир, в последующем распространивший христианство на Руси. Это, в свою очередь, обеспечило устремленность к сохранившимся христианским святыням и обусловило на длительный период с византийских времен ближневосточный вектор внешней политики Российского государства.

Историко-правовые проблемы Крыма в курсе истории государства и права должны рассматриваться во взаимосвязи с процессами, происходившими в России в рассматриваемые периоды. Акцент при этом должен быть сделан на позитивных аспектах существования в рамках единого государства и толерантных отношениях представителей разных народов.

Доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова» кандидат юридических наук, доцент **Эмма Викторовна КАЗГЕРИЕВА** в своем выступлении на тему *«Субъектный состав отношений России и Крымского ханства в XVIII в., закрепленный межгосударственными договорами»* подчеркнула, что в истории становления российской государственности нет сложнее темы для политико-правового анализа, чем отношения, связанные с Крымским полуостровом, поскольку практически каждый вопрос до настоящего времени является весьма спорным и противоречивым.

Среди ученых — историков, правоведов отсутствует единое понимание в оценке происходящих событий, связанных с Крымом. Историко-правовой аспект взаимоотношений между Россией и Крымским ханством в XVIII в. до настоящего времени практически не исследован, но историческое содержание этих отношений неоднократно подвергалось глубокому доктринальному анализу. Вместе с тем именно в это время происходят важные для обеих сторон преобразования (присоединение Крыма к России).

Главный научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор **Сергей Петрович ЛОМТЕВ** в своем выступлении на тему *«Государственно-правовое реформирование и принятие Крыма в состав Российской империи (вторая половина XVIII в.)»* предположил, что государственно-правовое реформирование во всем комплексе предпосылок принятия Крыма в состав Российской империи занимает особое место, что нашло свое выражение прежде всего в предшествующей демократизации законодательства, позволившей населению полуострова адаптироваться в социально-психологическом отношении к обновляющимся государственно-правовым устоям Российской империи.

Старший научный сотрудник отдела сравнительного правоведения ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» доктор юридических наук **Екатерина Владимировна МИРЯШЕВА** в своем докладе на тему *«Конституционализм: опыт политико-правовой истории и современность»* отметила, что Конституционный суд, оценивая конституционность положений Дого-

вора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, в постановлении от 19 марта 2014 г. № 6-П пришел к выводу о том, что решение о проведении выборов в указанные сроки согласуется с установленными для переходного периода ст. 6 договора сроками, обеспечивает необходимую преемственность в организации и осуществлении государственной власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и, будучи направленным на защиту народовластия, соответствует Конституции.

Однако данное решение Западом было проигнорировано с учетом того, что оно не имеет ничего общего с конституционализмом. В самом деле, что же тогда представляет собой конституционализм, и прежде всего американский.

Доцент кафедры истории права и государства ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» кандидат юридических наук **Анна Владимировна СЕРДЮК** в докладе на тему *«Интеграция Республики Крым в судебную систему Российской Федерации»* подчеркнула, что вхождение Крыма в Российскую Федерацию потребовало его вхождения в правовое поле России. В связи с этим был определен переходный период — до 1 января 2015 г., в течение которого Республика Крым имела бы возможность адаптироваться к требованиям законодательства Российской Федерации. На территории республики начали действовать все законы России. Республика Крым, как и другие регионы, имеет высший орган судебной власти — Верховный суд республики. Под юрисдикцию главного судебного органа вошли 24 районных суда.

Главной задачей чиновников являлась переквалификация крымских су-

дей, которые должны были изучить судебную систему России, которая существенно отличалась от украинской, хотя их фундаментальные правовые принципы схожи. Большинство крымского населения — это русскоязычные, поэтому переход судов на государственный русский язык был болезненным.

В своем выступлении на тему «*Этноконфессиональная политика России в Крыму (конец XVIII — начало XIX в.)*» **Виктор Григорьевич ТУР** представил обзор этнической и конфессиональной структуры населения в Крыму в первые десятилетия после присоединения к России. Основываясь на юридических актах XVIII — начала XIX в., рассмотрел проблемы и методы урегулирования государственно-конфессиональных отношений на полуострове, осуществляемых империей с опорой на общины иностранных исповеданий.

В прениях по докладам и дискуссии приняли участие сотрудники кафедры истории права и государства Российского государственного университета правосудия: заведующий кафедрой заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор **Владимир Евгеньевич САФОНОВ**, заместитель заведующего кафедрой кандидат юридических наук, доцент **Олег Юрьевич БУЛАТЕЦКИЙ**, доцент кафедры кандидат исторических наук, доцент **Сергей Александрович КОЛУНТАЕВ**, доцент кафедры кандидат юридических наук **Анна Владимировна СЕРДЮК**, преподаватель кафедры **Ксения Романовна РУДАКОВА**, а также докладчики и участники круглого стола: профессор кафедры сравнительной политологии ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» доктор политических наук, профессор **Владимир Михайлович КАПИЦИН**, директор АНО «Институт федерализма и гражданского об-

щества» доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент **Александр Николаевич АРИНИН**, профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин ОЧУВО «Международный юридический институт» доктор юридических наук, профессор **Сергей Александрович ГЛОТОВ**, главный научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор **Сергей Петрович ЛОМТЕВ**, кандидат политических наук **Татьяна Владимировна ВОРОНИНА**, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова» кандидат юридических наук, доцент **Эмма Викторовна КАЗГЕРИЕВА**, доцент кафедры теории и истории права и государства Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» кандидат юридических наук **Татьяна Владиславовна ХУТЬКО**, доцент кафедры теории и истории права и государства Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» заслуженный работник образования Республики Крым, кандидат исторических наук **Виктор Григорьевич ТУР**, доцент кафедры теории и истории права и государства Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» кандидат юридических наук, доцент **Марина Шарифовна КИЯН**, профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» кандидат юридических наук, профессор **Сергей Иванович НЕКРАСОВ**, профессор кафедры международного права ФГБОУ ВО

«Российский государственный университет правосудия» доктор юридических наук, профессор **Григорий Серафимович СТАРОДУБЦЕВ**, главный научный сотрудник отдела конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» доктор юридических наук, профессор **Нина Михайловна КОЛОСОВА**, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Севастопольский государственный университет» кандидат юридических наук **Ольга Сергеевна СМОРОДИНА**, помощник судьи Арбитражного суда Северо-Западного округа **Вера Васильевна ПЕРЬКОВА**.

Координаторами научного мероприятия являлись — заведующий кафедрой истории права и государства РГУП заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор **В.Е. Сафонов**, заместитель заведующего кафедрой истории права и государства кандидат юридических наук, доцент **О.Ю. Булатецкий**, доцент кафедры истории права и государства кандидат исторических наук, доцент **С.А. Колунтаев**, доцент кафедры истории права и государства кандидат юридических наук, доцент **В.Г. Румянцева**, доцент кафедры истории права и государства кандидат юридических наук **А.В. Сердюк**, преподаватель кафедры истории права и государства **К.Р. Рудакова**.

Уважаемые читатели!

Приглашаем Вас принять участие в международной научно-практической конференции на тему: **«Крым неотъемлемая часть России: государственно-правовая история и современность (к 5-летию референдума о независимости Крыма; 75-летию освобождения Крыма от немецко-фашистских оккупантов; к 165-летию начала интервенции в Крыму)»**, проводимой Российским государственным университетом правосудия совместно с федеральным журналом «История государства и права» в Крымском филиале — г. Симферополь, с 4 по 7 сентября 2019 г.

Приглашаются специалисты в области истории и теории государства и права, истории учений о государстве и праве, конституционного права и других отраслевых юридических наук, истории России, философии, политологии, социологии, экономики, а также все желающие.

В ходе работы научной конференции предлагается рассмотреть следующие вопросы:

- Крым как неотъемлемая часть России в историческом измерении;
- Крымский полуостров как объект посягательств объединенной Европы в истории России;
- развитие федеративных отношений в России в связи с принятием Республики Крым и Севастополя в свой состав;
- тенденции развития отраслевого законодательства, обусловленные изменением субъектного состава Российской Федерации;
- изменения в судебной системе Крыма и Севастополя после вхождения в состав России;
- юридическое обеспечение преобразования на Крымском полуострове после включения его в состав РФ;
- особенности межрегиональных взаимоотношений между Крымом, Севастополем и другими субъектами РФ;
- специфика межнациональных и межконфессиональных отношений на Крымском полуострове;
- вопросы предупреждения терроризма и экстремизма, борьба с уголовной преступностью в Республике Крым и Севастополе.

Заявки на участие в установленной форме (Приложение 1) принимаются до **30 июня 2019 г.**

по электронным адресам с пометкой «Крым. Сентябрь 2019»:

kaf.igp_konfer@mail.ru