

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Яковлева Виктория Алексеевна

Роль рабоче-крестьянской инспекции в совершенствовании организации и деятельности органов юстиции и правоохранительных органов во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х годов

Специальность 5.1.1 Теоретико-исторические правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Полянский П.Л.

Москва – 2025

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по рационализации системы судебных и правоохранительных органов.....	25
§1 Изменения в организации и компетенции высших судебных органов Союза ССР и РСФСР	28
§2 Реорганизация и упразднение земельных комиссий	42
§3 Ликвидация арбитражных комиссий. Создание системы органов государственного арбитража	62
§4 Улучшение работы органов милиции и уголовного розыска	85
§5 Разрушение советской нотариальной системы	116
Глава 2. Участие Рабоче-крестьянской инспекции в изменениях процессуального и исправительно-трудового права	133
§1 Реформирование уголовно-процессуального законодательства.....	134
§2 Изменения гражданского процессуального законодательства	169
§3 Изменение исправительно-трудового права	195
Глава 3. Вклад Рабоче-крестьянской инспекции в создание и функционирование различных форм участия общественности в судебно- правоохранительной деятельности	225
§1 Создание судов общественной самодеятельности	228
§2 Выдвижение рабочих в государственный аппарат и социалистическое совместительство	256
§3 Создание и деятельность секций советов	276
Заключение	296
Список использованных источников и литературы	299

Введение

Актуальность темы исследования. Исследование изменений организации и деятельности судебных и правоохранительных органов второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. через призму деятельности Рабоче-крестьянской инспекции представляется важным и актуальным в силу нескольких обстоятельств. Во-первых, это позволяет гораздо подробнее уяснить причины, последствия и суть указанных изменений. Эти изменения, наряду с реформами начала десятилетия, во многом заложили основу советской (а в некоторой степени и современной) судебно-правоохранительной системы. Именно в этом периоде следует искать причины многих последующих исторических событий, в том числе так называемого «большого террора». Материалы о работе НК РКИ, как одного из основных фигурантов рассматриваемых процессов, могут пролить свет на не учитываемые ранее аспекты этих процессов. Исследование инициатив Рабкрина актуально еще с той точки зрения, что на современном этапе периодически возникают проекты, аналогичные указанным инициативам. Например, поднимался вопрос о возможности создания в современных условиях товарищеских судов¹.

Кроме того, изучение деятельности Рабоче-крестьянской инспекции как органа, в своей работе тесно взаимодействующего с общественностью, может стать полезным и практически применимым на современном этапе. Общественный контроль – эффективный способ выявления проблем в работе государственного аппарата. Не случайно, как будет показано в третьей главе настоящей работы, советское правительство, а вслед за ним и Рабкрин придавали большое значение участию трудящихся в борьбе с бюрократизмом и несовершенствами государственного механизма. Зачастую проблемы, которые не видны «сверху», могут быть замечены и подняты «снизу». В этой связи деятельность РКИ, чья работа велась в тесном контакте с общественностью, может послужить известным положительным примером.

¹ Васильев В.А. Товарищеские суды: история, перспективы деятельности в условиях рынка // Трудовое право. 2008. № 1. С. 19–21.

Хронологические рамки исследования. Настоящая диссертация посвящена деятельности Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов, а также процессуального и исправительно-трудового права во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг. Именно в указанный период НК РКИ провел ряд проверок судебно-правоохранительной системы, результатом которых стал комплекс предложений по ее реорганизации. Деятельность Рабкрина по обследованию указанной системы и претворению в жизнь собственных предложений велась вплоть до его упразднения в 1934 г.

Однако для целей исследования также представляется необходимым проанализировать изменения, происходившие с начала периода нэпа. Это позволит выявить обстоятельства, которые обусловили и проведение Рабкрином названных проверок, и те предложения, которые были выдвинуты по их итогам. Кроме того, для полноты картины целесообразно рассмотреть, какой эффект имела реализация предложенных Рабоче-крестьянской инспекцией изменений. Для этого следует изучить состояние судебных и правоохранительных органов, процессуального и исправительно-трудового права в том числе в середине и второй половине 1930-х гг.

Степень научной разработанности темы. Комплексное историко-правовое исследование деятельности Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов во второй половине 1920-х – начале 1930-х гг. отсутствует. Однако существует немало работ, в которых так или иначе затрагиваются отдельные аспекты рассматриваемых в настоящем исследовании вопросов. Указанные вопросы рассматриваются с двух точек зрения: с точки зрения деятельности Рабкрина и с точки зрения истории судебных и правоохранительных органов.

В первом случае авторы, как правило, не исследуют подробно содержание, причины и последствия проводимых при участии РКИ реформ. Объясняется это широтой обследовательской компетенции Рабкрина и, соответственно, необходимостью охватить множество различных сфер государ-

ственного строительства. К подобным работам относятся монографии Л.Ф. Морозова и В.П. Портнова¹, а также С.Н. Иконникова². В названных работах имеются главы, посвященные вкладу НК РКИ в изменения судебных и правоохранительных органов в 1920-30-е гг. Однако некоторые вопросы (например, участие Рабкрина в ликвидации нотариата) вообще не рассматриваются. Освещение же иных аспектов носит обзорный характер в силу обширности темы исследований.

Отдельно стоит отметить диссертацию Т.И. Желудковой, посвященную деятельности РКИ по реформированию милиции и исправительно-трудовых учреждений³. На основе архивных и опубликованных материалов автор показывает конкретные инициативы Рабкрина в указанных областях, а также их практическую реализацию. Однако отдельным проблемным вопросам (например, дискуссии по поводу судебной милиции, в которой активно участвовала РКИ) уделяется мало внимания. Кроме того, некоторые выводы носят чрезмерно идеологизированный характер: например, появление проекта милиционной системы объясняется влиянием на руководство НКВД классовых врагов⁴.

Кроме того, отдельно стоит указать статьи П.Л. Полянского, посвященные деятельности Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов, а также исправительно-трудового права в 1920-е гг.⁵ Автор показывает в том числе отражение в законодательстве результатов работы обследовательской группы РКИ СССР под руковод-

¹ Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Органы ЦКК – НК РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923–1934 гг.). М., 1964.

² Иконников С.Н. Создание и деятельность объединенных органов ЦКК – РКИ в 1923-1934 гг. М., 1971.

³ Желудкова Т.И. Деятельность ЦКК-РКИ по совершенствованию милиции и исправительно-трудовых учреждений (1923-1928 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973.

⁴ Там же. С. 104–106.

⁵ Полянский П.Л. Вклад Рабкрина в разработку постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» 1928 года // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 4. С. 36–51; Он же. Обследование Рабкрином судебно-следственной и изменение процессуального законодательства конца нэпа // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 6. С. 3–20; Он же. Обследование Рабкрином судебно-следственной и изменение процессуального законодательства конца нэпа // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 6. С. 27–58; Он же. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы и создание товарищеских судов // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 5. С. 19–36.

ством В.А. Радус-Зеньковича. Однако все проблемы и реорганизации, в которых участвовала данная группа, по понятным причинам невозможно осветить в рамках научных статей.

Работ, посвященных истории судебных и правоохранительных органов, процессуального и исправительно-трудового права, имеется немало. Тем не менее, во-первых, изменения второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. не изучаются в них подробно. Во-вторых, указанные вопросы рассматриваются, как правило, без учета материалов деятельности НК РКИ. От этого изложение некоторых проблемных аспектов подчас становится неполным.

Развитию советской судебной системы в период с 1917 до 1945 гг. посвящено фундаментальное исследование В.М. Кожевникова¹. Автор рассматривает комплексно эволюцию судебных органов в указанный период, в связи с чем отдельные аспекты и периоды подробно не освещаются. Кроме того, исследование построено главным образом на основе анализа нормативной основы советской судебной системы. Причины и последствия тех или иных реформ подробно не рассматриваются.

В работе Т.Н. Добровольской описано изменение компетенции Верховного суда СССР, произошедшее в конце 1920-х гг.² Исторический очерк создания товарищеских судов содержится в диссертации Е.Я. Вольдмана³. Глава, посвященная историческому развитию советской судебной системы, содержится в работе И.Т. Голякова⁴. Однако вклад РКИ в рассматриваемые вопросы авторы не раскрывают.

На современном этапе также имеется ряд работ, посвященных истории советской судебной системы⁵. В диссертационном исследовании И.Л. Лёзова

¹ Кожевников В.М. История советского суда. М., 1948.

² Добровольская Т.Н. Верховный суд СССР. М., 1964. С. 30–33.

³ Вольдман Е.Я. Товарищеские суды на предприятиях, в учреждениях и организациях: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 57–210.

⁴ Голяков И.Т. Советский суд. М., 1958. С. 22–39.

⁵ Абдулин Р.С. Судебное управление в Российской Федерации: историко-юридическое исследование. М., 2014; Власов В.И. История судебной власти. Книга вторая. (1917–2003 годы). М., 2004; Лёзов И.Л. Советский суд в 1917–1940 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Олейник О.Ю. Организационно-правовые основы функционирования системы Наркомюста РСФСР в 1929–1936 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир,

отдельный параграф посвящен также дискуссии об основных задачах и принципах построения советской судебной системы в конце 1920-х гг. Результаты этой дискуссии отразились в законодательстве не только о судостроительстве, но и о судопроизводстве¹. В диссертации О.Ю. Олейника, среди прочего, описан процесс создания товарищеских и сельских общественных судов². Тем не менее оба автора не придали значения участию Рабоче-крестьянской инспекции в интересующих их процессах. Специальным судам и квазисудебным органам (земельным комиссиям) посвящено исследование А.Г. Факурдиновой³. Однако, как будет показано далее, не со всеми выводами указанного автора можно согласиться.

Имеется также ряд исследований советской судебной системы в 1920-30-е гг., в том числе на примере отдельных регионов⁴. Однако в силу общего характера указанных работ и по той причине, что основное внимание авторы уделяют судебной реформе первой половины 1920-х гг., подробного анализа изменений конца десятилетия и, главное, специфике участия в этом процессе РКИ в этих работах нет.

Существуют также исследования (как советские, так и современные), посвященные истории специальных судебных органов: арбитражных комиссий и государственного арбитража⁵, а также земельных комиссий⁶. Однако,

2006; Факурдинова А.Г. Система квазисудебных институтов в советском обществе 1920-х гг.: дисс. ... канд. истор. наук. Тамбов, 2020.

¹ Лёзов И.Л. Указ. соч. С. 104–117.

² Олейник О.Ю. Указ. соч. С. 107–111.

³ Факурдинова А.Г. Указ. соч.

⁴ Алакпаров К.А. Становление отечественного суда и формирование принципов судопроизводства в 1917–1936 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Осадчая Л.Г. История становления и развития советской судебной системы в 1917 – 1928 гг. (На материалах Курской губернии): дисс. ... канд. истор. наук. Воронеж, 2005; Филонова О.И. Модернизация судебной системы РСФСР в период НЭПа: дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016; Филонова О.И. Советская судебная система и деятельность судебных органов в 1921–1929 гг. (На материалах Южного Зауралья): дисс. ... канд. истор. наук. Курган, 2004.

⁵ Андреева Е.С. Становление и развитие арбитражных судов в России в период с 1922 г. по 1993 г.: Историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Арбитраж в СССР / под ред. проф. А.Ф. Клеймана. М., 1960; Воронин Д.В. Развитие института государственного арбитража и его влияние на советскую экономику: союзно-республиканский и региональный аспекты: 1922–1991 гг.: дисс. ... д-ра историч. наук. Кемерово, 2016; Гребенцов А.М. Развитие хозяйственной юрисдикции в России. М., 2002; Каллистратова Р.Ф. Государственный арбитраж. Проблемы совершенствования организации и деятельности: диссертация на соискание учен. степени доктора юрид. наук. Краснодар, 2008; Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2007.

⁶ Ильина Т.Н., Рулев М.С. Земельные комиссии в РСФСР 1920-х годов: судостроительные и судопроизводственные аспекты // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2022. № 2. С. 91–104.

как правило, процесс ликвидации названных органов в конце 1920-х – начале 1930-х гг. и роль РКИ в нем не показывается.

В работах, посвященных истории советской милиции, описываются мероприятия, проводимые в конце 1920-х – начале 1930-х гг. в целях решения обнаруженных в работе милиции проблем (низкий уровень подготовки, нехватка кадров и материальных ресурсов и т.д.)¹. Кроме того, рассматриваются проекты введения милиционной системы и привлечения общественности к охране порядка², а также учреждения судебной милиции³. Однако участие Рабкрин в указанных мероприятиях и проектах не показывается, а упоминание НК РКИ носит эпизодический характер.

Исследований истории советского нотариата сравнительно немного. К тому же, не во всех из них уделяется внимание периоду конца 1920-х – начала 1930-х гг. В исследованиях советского периода события указанного периода не освещаются⁴. Существуют современные работы, в которых говорится о попытке ликвидации государственного нотариата в указанный период⁵. Однако этот процесс описывается недостаточно подробно и без учета вклада в него Рабоче-крестьянской инспекции. В ряде работ, посвященных истории российского нотариата, названные изменения вообще не рассматриваются⁶.

В области процессуального и исправительно-трудового права также имеется немало как советских, так и современных исследований. Эти исследования посвящены как в общем истории отрасли, так и отдельным проблемным аспектам. Общие фундаментальные работы советского периода принад-

¹ Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. История советской милиции / под ред. Р.С. Мулукаева. М., 2015; Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973; Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме Советского государства (на примере Урала 1921–1929 гг.). Челябинск, 2007; Полиция и милиция России: страницы истории / Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. и др. М., 1995.

² Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Указ. соч. С. 62 – 63; Еропкин М.И., Попов Л.Л. Указ. соч. С. 69.

³ Камалова Г.Т. Указ. соч. С. 143–144.

⁴ Нотариат в СССР / отв. ред. проф. А.Ф. Клейнман. М., 1960; Юдельсон К.С. Советский нотариат / отв. ред. В.И. Ширвинский. М., 1959.

⁵ Козинцев А.Я. Разрушение и восстановление системы советского нотариата в середине 30-х годов XX века // Нотариус. 2006. № 3; Козинцев А.Я., Ралько В.В. Советское государство и нотариат. 1920-1950-е годы. М., 2007.

⁶ Олейнова А.Г. История становления законодательства о нотариате в России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Шаповалова Л.Л. Становление и развитие института нотариата в России (Историко-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000.

лежат А.Ф. Клейнману¹, Н.Н. Полянскому², М.С. Строговичу³, М.А. Чельцову⁴. В указанных работах рассматриваются, среди прочего, проблемы теории и истории советского процессуального права. В исследованиях, посвященных отдельным аспектам гражданского процесса – досудебной подготовке дел, судебным доказательствам – также приводится историческая справка по соответствующим проблемам⁵. В силу общего характера перечисленных исследований освещение изменений конца 1920-х – начала 1930-х гг. носит обзорный характер, а роль Рабкрин в указанных изменениях не выделяется.

Особое место занимают работы теоретиков и практических работников юстиции изучаемого периода, которые в том числе принимали участие в разработке соответствующего законодательства. В частности, работы Н.В. Крыленко⁶ и А.Я. Вышинского⁷ в области уголовного процесса, Б.С. Утевского⁸ и Е.Г. Ширвиндта⁹ в области исправительно-трудового права. Ценность названных работ состоит в том, что в них разъяснены взгляды людей, которые проводили те или иные преобразования.

В современных работах по процессуальному праву также затрагиваются отдельные аспекты вопросов, которым посвящено настоящее исследование. В диссертации Н.В. Соколовой содержится описание основных направлений реформирования гражданского и уголовного процессов в 1920-30-е гг.¹

¹ Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. М., 1954.

² Полянский Н.Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956; Он же. Очерк развития советской науки уголовного процесса. М., 1960.

³ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1: Основные положения науки уголовного процесса. М., 1968.

⁴ Чельцов М.А. Уголовный процесс. М., 1948.

⁵ Логинов П.В. Предварительная подготовка гражданских дел к слушанию. М., 1960; Юдельсон К.С. Предварительная подготовка дела в советском гражданском процессе. М., 1948; Он же. Судебные доказательства в гражданском процессе. М., 1956.

⁶ Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике М., 1935; Он же. Суд и право в СССР. Часть вторая. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. М., 1928.

⁷ Вышинский А.Я. Курс уголовного процесса. М., 1936; Он же. Революционная законность и задачи советской защиты (Исправленная и дополненная стенограмма доклада на собрании Московской коллегии защитников 21 декабря 1933 г.). М., 1934; Он же. Революционная законность на современном этапе. М., 1932; Он же. Суды общественной самодеятельности. М., 1934; Он же. Теория судебных доказательств. М., 1941.

⁸ Утевский Б.С. Советская исправительно-трудовая политика. Учебник для вузов и юридических курсов / под ред. Б.С. Ошеровича. М., 1934.

⁹ Ширвиндт Е.Г., Утевский Б.С. Советское исправительно-трудовое право. М., 1957.

гг.¹ Однако широкая тематика работы не позволяет автору сколько-нибудь подробно остановиться на отдельных проблемных аспектах. А.И. Александров справедливо связывает плачевное состояние уголовного процесса в 1930-е гг. со взглядами руководства НКЮ РСФСР, выраженными в проекте УПК 1927 г.² Однако автор почти не излагает практические изменения, которые произошли в уголовном процессе в конце 1920-х гг., сразу же переходя к актам середины следующего десятилетия. Последнее несколько удивляет, поскольку, как будет показано в настоящем исследовании, названные изменения как раз послужили непосредственной практической причиной дефектов уголовного процесса в 1930-е гг.

Существует ряд работ, где освещаются отдельные проблемные аспекты истории советского уголовного процесса: система дознания и следствия в 1920-30-е гг.³, проект создания единого аппарата расследования⁴, ликвидация и восстановление распорядительных заседаний суда⁵. Однако в силу более общего характера этих работ подробно указанные проблемы не рассматриваются. Кроме того, как правило, не показывается вклад в изучаемые вопросы НК РКИ. Исключение составляет монография Н.А. Юркевича, где показано, что предложение ликвидировать распорядительные заседания суда исходило в 1927 г. от РКИ СССР⁶. Однако автор не дает в связи с этой информацией никаких ссылок на источники, так что остается непонятным, откуда он ее взял.

Аналогично существует ряд исследований, посвященных отдельным аспектам истории гражданского процесса: досудебной подготовке граждан-

¹ Соколова Н.В. Этапы становления процессуального права России: с 1917 года по настоящее время: дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. С. 100–107.

² Александров А.И. Уголовно-процессуальная политика в России: теоретический и историко-правовой анализ: дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 1999. С. 189–190.

³ Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И. Розыск, дознание, следствие. М., 2014. С. 206–207; Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следствия, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 69–75.

⁴ Сидорова Е.В. Организация предварительного следствия в органах уголовной юстиции советского государства, 1917–1941 гг.: Историко-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 95–104.

⁵ Рябинина Т.К. Особенности реализации судебной власти в стадии назначения судебного заседания: прошлое и настоящее. М., 2016. С. 112–115; Юркевич Н.А. Институт предания суду в России от реформы до реформы. Томск, 2003. С. 60.

⁶ Юркевич Н.А. Указ. соч.

ских дел¹, принципам объективной истины и диспозитивности², эволюции института обжалования судебных решений³, развитию надзорного производства⁴. Однако названные аспекты рассматриваются, опять же, без учета вклада в них НК РКИ. М.Ю. Новик-Качан в своем диссертационном исследовании в том числе рассматривает изменения, произошедшие во второй половине 1920-х гг.⁵ Справедливо указывая, что в 1926 г. была произведена децентрализация надзора, автор в то же время не учитывает, что в 1929 – 1930 гг. имело место кратковременное возвращение к прежнему централизованному надзору.

Имеются также исследования истории советского исправительно-трудового права. Однако об участии Рабоче-крестьянской инспекции в реформировании данной отрасли почти не упоминается. Например, С.А. Гаранжа рассматривает эволюцию советской исправительно-трудовой системы в период с 1917 до 1934 гг. Автор подробно описывает развитие исправительно-трудовой политики советской России и системы мест заключения. В связи с разработкой постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» упоминается имя В.А. Радус-Зеньковича (который, впрочем, назван представителем РКИ РСФСР, в действительности же он был сотрудником союзного Рабкрина)⁶. Однако отдельным аспектам указанной проблематики – например, развитию законодательства о принудительных работах, в которое внес вклад в том числе НК РКИ – автор почти не уделяет внимания. В диссертации А.М. Меликяна проводится анализ причин изменений в исправительно-трудовой политике советской России конца 1920-х –

¹ Банченко-Любимова К.С. Пересмотр судебных решений в порядке надзора. М., 1959; Логинов П.В. Предварительная подготовка гражданских дел к слушанию. М., 1960; Юдельсон К.С. Предварительная подготовка дела в советском гражданском процессе. М., 1948.

² Воронов А.Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 52–53, 204–205; Олегов М.Д. Истина в гражданском процессе: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 79–88.

³ Борисова Е.А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. М., 2008. С. 42–47.

⁴ Банченко-Любимова К.С. Пересмотр судебных решений в порядке надзора. М., 1959; Новик-Качан М.Ю. Надзорное производство в гражданском процессе: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁵ Новик-Качан М.Ю. Надзорное производство в гражданском процессе: дисс. канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18–21.

⁶ Гаранжа С. А. Исправительно-трудовая политика Советского государства (на примере общих мест заключения РСФСР) в 1917–1934 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 63.

начала 1930-х гг.¹ В монографии Ю.А. Реента и А.В. Жигалева описываются принципиальные изменения, произошедшие в системе мест заключения в конце 1920-х гг. в связи с принятием постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О карательной политике и состоянии мест заключения» от 26 марта 1928 г.² А.С. Смыкалин упоминает о влиянии обследований ЦКК – НК РКИ на содержание указанного постановления³. Впрочем, упоминание предельно краткое. К тому же, автор перепутал даты: последнее обследование мест заключения было проведено Рабкрином не в 1930 г., а в 1927 г.

Некоторые проблемы развития советской правовой системы рассматриваются в статьях В.А. Томсинова, посвященных деятельности Андрея Януарьевича Вышинского. Так, рассматривается дискуссия о соотношении гражданского и хозяйственного права, которая имела значение в том числе в контексте судьбы арбитражных комиссий⁴. Отдельная статья посвящена дискуссии между А.Я. Вышинским и Н.В. Крыленко по вопросам уголовного процесса⁵. Показаны взгляды на названный предмет Крыленко, который во второй половине 1920-х гг. руководил разработкой одного из проектов УПК РСФСР.

Отдельные аспекты реформ судебных и правоохранительных органов второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. освещаются в сборниках документов на соответствующую тематику. Однако в силу характера и целей этих сборников такое освещение недостаточно подробно. По тем же причинам нигде не рассматривается вклад в указанные реформы НК РКИ. В коллективной монографии «Судебная власть в России: История. Документы» собраны нормативные акты и документы, касающиеся в том числе проблем

¹ Меликян А.М. Советская исправительно-трудовая политика: 1921–1941 гг.: дисс. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 215–224.

² Реент Ю.А., Жигалев А.В. Исправительно-трудовая система Советской России в довоенный период (1921–1940). М., 2018. С. 35–37.

³ Смыкалин А.С. Пенитенциарная система советской России 1917 – начала 1960-х гг.: Историко-юридическое исследование: дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 112.

⁴ Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883 – 1954): государственный деятель и правовед. Статья шестьдесят вторая // Законодательство. 2022. № 9. С. 87–94; Он же. Андрей Януарьевич Вышинский (1883–1954): государственный деятель и правовед. Статья шестьдесят третья // Законодательство. 2022. № 10. С. 87–94.

⁵ Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883 – 1954): государственный деятель и правовед. Статья шестьдесят четвертая // Законодательство. 2022. № 11. С. 87–94.

судоустройства и судопроизводства в 1920-е – 1930-е гг. В историческом очерке авторы кратко указывают особенности процессуального законодательства конца нэпа, справедливо связывая эти особенности с текущей экономической и политической обстановкой¹.

В составе многотомного коллективного труда «Памятники российского права» имеются тома, посвященные процессуальному и исправительно-трудовому праву. В т. 29 приводятся основные изменения, произошедшие в уголовно-процессуальном праве в конце 1920-х гг. (уравнивание дознания и следствия, упразднение распорядительных заседаний суда и т.д.)². В т. 32 дается характеристика реформ в области исправительно-трудового права: развитие законодательства о принудительных работах без содержания под стражей, изменение системы мест лишения свободы³. Однако параграф, посвященный изменению системы мест заключения и созданию исправительно-трудовых лагерей, в значительной степени дословно воспроизводит §1 главы 2 диссертации С.А. Гаранжи⁴. По этой причине вызывает серьезные сомнения факт ознакомления составителями со всеми источниками, в том числе архивными документами, на которые они ссылаются. Кроме того, как такую научную ценность указанного параграфа в сборнике документов можно также поставить под сомнение.

В третьем томе сборника «Экономическое коммерческое правосудие в России» представлены документы, относящиеся к деятельности арбитражных комиссий и заменивших их органов государственного арбитража. Во вступи-

¹ Судебная власть в России: История. Документы: в 6 т. Т. 5: Советское государство / О.Е. Кутафин, В.М. Лебедев, Г.Ю. Семигин; М., 2003. С. 10–12.

² Памятники российского права: в 35 т. Т. 29. Уголовно-процессуальные кодексы РСФСР: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В.А. Лазаревой, докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М., 2016. С. 73–75, 165–169.

³ Памятники российского права: в 35 т. Т. 32. Исправительно-трудовые кодексы РСФСР: учебно-научное пособие / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова, докт. юрид. наук, доц. Ю.В. Оспенникова. М., 2017. С. 69–72, 114–124.

⁴ Гаранжа С. А. Исправительно-трудовая политика Советского государства (на примере общих мест заключения РСФСР) в 1917–1934 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 121–145.

тельной статье также показана дискуссия, предшествовавшая ликвидации арбитражных комиссий¹.

В работах, посвященных истории советского государственного аппарата и правовой системы, освещаются в том числе вопросы развития органов юстиции, связанных с ними общественных организаций (секций советов, общественных судов), а также процессуального и исправительно-трудового права². Однако в силу общего характера указанных работ изменения второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. подробно в них не рассматриваются. Тем более не раскрывается деятельность Рабоче-крестьянской инспекции в данной области. Тем не менее, в кн. 2 коллективного труда «История Советского государства и права» указывается на вклад РКИ СССР в изменение исправительно-трудовой политики в названный период и разработку постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения»³.

В монографии П.В. Крашенинникова упоминается об изменениях советской судебной системы, произошедших в конце 1920-х – начале 1930-х гг.: ликвидации земельных и арбитражных комиссий, создании общественных судов⁴. Кроме того, в связи с принятием в 1933 г. нового Исправительно-трудового кодекса РСФСР описывается вкратце изменение системы мест лишения свободы⁵. Однако, как представляется, ничего принципиально нового по указанным вопросам (как и какого-либо глубокого анализа причинно-следственных связей) автор не приводит, ограничиваясь в основном воспроизведением норм законов.

В имеющихся иностранных источниках, посвященных Рабоче-крестьянской инспекции, которых крайне мало, почти не упоминается дея-

¹ Яковлев В.Ф. Экономическое коммерческое правосудие в России / В.Ф. Яковлев, Г.Ю. Семигин; науч. консультант В.Н. Кудрявцев. Т. 3: Правовое разрешение хозяйственных споров в СССР. М., 2004. С. 25–28.

² Нелидов А.А. История государственных учреждений СССР: Учеб. пособие. Ч. 1: 1917–1936 гг. М., 1962; Очерки по истории органов советской государственной власти. М., 1949; Сорок лет советского права / отв. ред. О.С. Иоффе. Т. 1: Период строительства социализма. Л., 1957. Сорок лет советского права / отв. ред. О.С. Иоффе. Т. 2: Период социализма. Л., 1957.

³ История Советского государства и права: В 3 кн. / Отв. ред. А. П. Косицын. Кн. 2: Советское государство и право в период строительства социализма (1921–1935 гг.) / Редкол.: Е. А. Скрипилев (отв. ред.) и др. М., 1968. С. 594–595.

⁴ Крашенинников П.В. Страсти по праву: очерки о праве военного коммунизма и советском праве, 1917–1938. М., 2018. С. 160–162.

⁵ Там же. С. 89–91.

тельность РКИ в рассматриваемых в настоящем исследовании сферах. В статье М. Перринса указывается на участие Рабкрин в распространении выдвигенчества¹. Имеется монография Е.А. Риса, посвященная различным сферам деятельности Рабоче-крестьянской инспекции². Однако вклад НК РКИ в реформирование судебных и правоохранительных органов автор не рассматривает.

Объектом исследования является деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов, а также процессуального и исправительно-трудового права Советской России во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг. Реформы в указанных сферах рассматриваются постольку, поскольку в них принимал участие НК РКИ.

Предметом исследования являются нормы советского законодательства в области судостройства, правоохранительных органов, процессуального и исправительно-трудового права, а также взгляды советских работников юстиции и представителей юридической науки.

Целью исследования является выявление степени участия Рабоче-крестьянской инспекции в реорганизациях судебных и правоохранительных органов, процессуального и исправительно-трудового права второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. Кроме того, целью является изучение факторов, побудивших Рабкрин выдвинуть те или иные предложения в названных сферах, а также практическая реализация и последствия указанных предложений.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие **задачи**:

¹ Perrins M. Rabkrin and Workers' Control in Russia 1917–34 // European Studies Review. 1980. Vol. 10. Pp. 237–238.

² Rees E.A. State control in Soviet Russia. The Rise and Fall of the Workers' and Peasants' Inspectorate, 1920–34 / E.A. Rees. New York, 1987.

– выявить и изучить нормативно-правовые акты, регулировавшие организацию и деятельность судебных и правоохранительных органов во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг.;

– исследовать материалы обследований судебно-следственной и правоохранительной системы, которые проводила Рабоче-крестьянская инспекция в указанный период;

– выявить, в какой степени результаты названных обследований отразились в изменениях организации и деятельности судебных и правоохранительных органов второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг.;

– проанализировать причины, побудившие Рабкрин выдвинуть рассматриваемые предложения, а также последствия проведения указанных предложений в жизнь.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, и заключения. Деление на главы осуществлено соответственно с различными областями государственной деятельности, в которых НК РКИ принимал участие и которые обозначены в названии настоящей работы. В параграфы выделены отдельные проблемные аспекты в указанных областях.

В первой главе рассматривается деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов. Показан вклад НК РКИ в изменения структуры и компетенции высших судебных органов, ликвидацию в конце 1920-х гг. арбитражных и земельных комиссий, а также реорганизации милиции и нотариальной системы. Названная деятельность была обусловлена целым комплексом теоретических и практических причин, в том числе данной Рабкрину установкой на проведение режима экономии. Поскольку практика нередко расходилась с теорией, а стремление к экономии побуждало подчас к необдуманным и вредным преобразованиям, не все инициативы РКИ оказались удачными. Некоторые (как ликвидация Верховного суда СССР) вовсе не были реализованы, некоторые

(упразднение арбитражных комиссий и сокращение нотариальной сети) быстро показали свою нежизнеспособность и потому были свернуты.

Вторая глава посвящена участию Рабоче-крестьянской инспекции в изменениях уголовно-процессуального, гражданского процессуального и исправительно-трудового права. Показано, что в упрощении процесса, которое имело место в конце 1920-х – начале 1930-х гг., сыграл значительную роль Рабкрин. Произведенные в уголовно-процессуальном праве упрощенческие реформы привели к отрицательным последствиям уже в середине 1930-х гг. и впоследствии подвергались критике со стороны советских и современных исследователей. Изменения в гражданском процессе, напротив, отвечали потребностям практической судебной работы и потому сыграли положительную роль. Участие Рабоче-крестьянской инспекции в изменении исправительно-трудового права состояло в развитии заложенных в ИТК РСФСР 1924 г. установок. Потому предложенные ею изменения совпадали с общими тенденциями развития указанной отрасли.

В третьей главе изучен вклад Рабкрин в развитие различных форм участия общественности в судебной и правоохранительной деятельности. Среди них создание судов общественной самодеятельности, различных секций советов, а также выдвигенчество и социалистическое совместительство. Какие-то из них (суды общественной самодеятельности) были предложены Рабкрином, остальные реализовывались при его непосредственном участии. Названные институты, с одной стороны, были нацелены на улучшение государственного аппарата. С другой стороны, их существование и развитие обуславливалось имевшей в конце 1920-х гг. популярность в руководящих кругах установки на скорое отмирание государства. По причине такой специфической идеологической нагрузки пережили рассматриваемый период только суды общественной самодеятельности. Остальные формы уже в 1930-е гг. были свернуты. В то же время все они сыграли определенную положительную роль в борьбе с бюрократизмом и волокитой.

Методологическая основа исследования. В ходе написания работы были использованы как общие методы научного исследования, среди которых исторический и системный, так и специальные (в частности, историко-правовой). С помощью исторического метода были выявлены причины и реконструирован процесс реализации реформ судебных и правоохранительных органов в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Системный метод позволил выделить основные элементы структуры судебных и правоохранительных органов, а также процессуального права указанного периода, и проследить их взаимодействие между собой. Путем обращения к историко-правовому методу был проанализирован процесс формирования и изменения нормативно-правовой базы деятельности названных органов, а также факторы, оказавшие на него влияние.

Эмпирическая база исследования. При написании работы были использованы как опубликованные источники, так и архивные материалы.

Среди опубликованных источников, безусловно, важное место занимают нормативно-правовые акты, регулирующие организацию и деятельность судебных и правоохранительных органов. Указанные акты представлены как в официальных периодических изданиях (Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР, Ежегодник советской юстиции и т.д.), так и в специальных сборниках. Кроме того, ценность представляют стенограммы совещаний работников юстиции, партийных конференций и съездов, а также заседаний государственных органов. Данные источники, наряду со статьями в периодических изданиях и отдельными научными трудами 1920-30-х гг., позволяют уяснить теоретические взгляды деятелей советской юстиции того периода, оказавшие непосредственное влияние на практические реформы.

В процессе исследования были изучены документы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), а также Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ). Среди фондов ГАРФ первостепенное значение имеют фонды Рабоче-крестьянской инспекции

РСФСР (фонд А-406) и СССР (фонд Р-374). В указанных фондах содержатся материалы проверок судебнo-следственных и правоохранительных органов, которые проводились центральными ведомствами (совместно союзным и республиканским Рабкрином или по отдельности), а также местными РКИ. Фонды наркомата Юстиции (фонд А-353) и Внутренних дел РСФСР (фонд Р-393) представлены документами, освещающими ход разработки и обсуждений рассматриваемых реформ судебных и правоохранительных органов, а также процессуального права. На основе документов фондов ВЦИК (фонд Р-1235), СНК РСФСР (фонд А-259), ЦИК СССР (фонд Р-3316) и СНК СССР (фонд Р-5446) возможно рассмотреть процесс разработки законодательных и подзаконных актов об изменениях процессуального и исправительно-трудового права, судебной и правоохранительной системы. Для освещения отдельных аспектов названных изменений – в частности, ликвидации земельных и арбитражных комиссий – также ценность представляют материалы Особой коллегии высшего контроля по земельным спорам при Президиуме ВЦИК (фонд Р-5201) и Совета труда и обороны СССР (фонд Р-5674). Документы, касающиеся разработки и проведения в жизнь форм участия общественности в работе судебных и правоохранительных органов (судов общественной самодеятельности, выдвижения, социалистического совместительства, секций советов) содержатся в фондах Всесоюзного центрального совета профсоюзов (фонд Р-5451), Центральных комитетов профессиональных союзов работников государственных учреждений (фонд Р-7709) и Прокуратуры СССР (фонд Р-8131). Материалы о реформировании исправительно-трудового права представлены в фонде Главного управления местами заключения НКВД РСФСР (фонд Р-4042). Сведения о попытке ликвидации государственной нотариальной системы были найдены в фонде Государственного института техники управления НК РКИ СССР (фонд Р-4084): именно от указанного ведомства впервые последовало предложение упразднить нотариат.

Российский государственный архив социально-политической истории представлен, во-первых, документами из персональных фондов государ-

ственных деятелей, осуществлявших подготовку и реализацию реформ судебно-правоохранительной системы. В частности, руководителя следственной группы НК РКИ СССР Виктора Алексеевича Радус-Зеньковича (фонд 605), а также председателя Верховного суда РСФСР Петра Ивановича Стучки (фонд 153). Кроме того, постановление политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью», повлиявшее на практику выдвижения рабочих в госаппарат, было обнаружено в фонде ЦК КПСС (фонд 17).

Научная новизна настоящей диссертации состоит в том, что она представляет собой первое комплексное историко-правовое исследование вклада Рабоче-крестьянской инспекции в реформирование судебных и правоохранительных органов, процессуального и исправительно-трудового права во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг. Реформы указанного периода изучаются в научной литературе (если вообще изучаются) без учета результатов работы НК РКИ. Между тем рассмотрение данных вопросов через призму деятельности Рабкринна позволяет наиболее полно осветить причины, ход и последствия названных реформ. Некоторые преобразования (например, попытка ликвидации нотариальной системы, упразднение земельных комиссий, создание судов общественной самодеятельности) в имеющейся научной литературе почти совсем не изучены. Думается, как раз по той причине, что одним из основных фигурантов указанных преобразований был НК РКИ, без материалов которого осветить эти проблемы затруднительно. Настоящее исследование основывается на архивных материалах, часть из которых впервые вводится в научный оборот.

Практическая значимость настоящего исследования заключается в его научной новизне и актуальности темы. Выводы, сделанные в диссертации, могут быть использованы для написания учебных пособий, чтения лекций и проведения семинарских занятий по истории отечественного государства и права, а также курсам правоохранительных органов, уголовного и гражданского процесса.

Положения, выносимые на защиту:

1. Инициативы Рабкрина в сфере юстиции и правоохранительной деятельности определялись целым комплексом причин: исправление недостатков в деятельности обследуемых органов, экономия бюджетных средств, построение нового механизма правоохранительных органов с расчетом на их отмирание, изменение деятельности с учетом текущего момента. Все это повлияло на предложения о реорганизации системы и порядка деятельности этих органов, а также совершенствовании действовавших норма процессуального и исправительно-трудового права.

2. Деятельность РКИ имела существенное значение для ликвидации специальных судебных учреждений – земельных и арбитражных комиссий. На месте последних в 1931 г. также при участии Рабоче-крестьянской инспекции были созданы органы государственного арбитража, характер деятельности которых во многом отличался от арбитражных комиссий. Доказан вклад Рабкрина в изменение нормативного регулирования деятельности ряда судебных и правоохранительных органов: произведена разгрузка милиции от некоторых обязанностей и в некоторой степени улучшены ее материальная и кадровая обеспеченность. РКИ сыграла роль в расширении компетенции Верховного суда СССР в 1929 г.

3. Изменения уголовно-процессуального законодательства конца 1920-х – начала 1930-х гг., которые впоследствии неоднократно и справедливо критиковались за чрезмерное упрощенчество (некоторые к концу 30-х годов были свернуты), происходили при активном участии Рабоче-крестьянской инспекции. Негативное значение имело чрезмерное расширение подсудности нарсуда по уголовным делам, а также (в контексте создания единого аппарата расследования) круга дел, подведомственных органам дознания. Кроме того, упрощению уголовного процесса способствовали ликвидация обязательных распорядительных заседаний и ограничение кассационного обжалования приговоров. Однако предложенные НК РКИ передача следственного аппара-

та в подчинение прокуратуре и установление четких сроков предварительного расследования в перспективе оказались удачными.

4. Реформы гражданского процесса второй половины 1920-х – первой половины 1930-х были инициированы и проводились при непосредственном участии Рабоче-крестьянской инспекции. Так, были уточнены положения о досудебной подготовке гражданских дел, произведено расширение подсудности народного суда, введены нормы, направленные против чрезмерного затягивания процесса, а также конкретизированы права кассационной инстанции. Перечисленные изменения в перспективе оказали положительное влияние на качество судебной работы, а низкое качество производства по гражданским делам в 1930-е гг. объяснялось отчасти несоблюдением рекомендаций Рабкрина. Некоторые из этих изменений сохранились до сегодняшнего дня и воспроизведены в ныне действующем ГПК РФ.

5. Предложения Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию исправительно-трудового права во многом соответствовали общим тенденциям развития указанной отрасли. Результаты обследования Рабкрином исправительно-трудовой системы способствовали сокращению применения лишения свободы в пользу иных мер социальной защиты (в первую очередь, принудительных работ) и усилению классового начала в исправительно-трудовой политике. Последнее привело, среди прочего, к появлению исправительно-трудовых лагерей ОГПУ и трудовых колоний. Наконец, были ликвидированы распределительные комиссии.

6. Рабоче-крестьянская инспекция выступила инициатором и активным проводником различных форм привлечения общественности к управлению государством. Так, были созданы суды общественной самодеятельности, стало активно практиковаться выдвиженчество и социалистическое совместительство, активизирована работы секций (РКИ и административно-правовых) советов.

Указанные формы были нацелены на улучшение государственного аппарата и борьбу с бюрократизмом. А их популяризация обуславливалась

убежденностью в необходимости подготовки к скорому «отмиранию» государства и замене его общественным самоуправлением. Во многом такая идеологическая основа, потерявшая актуальность уже в 1930-е гг., стала причиной того, что большинство названных форм было тогда же и свернуто. Исключение составили суды общественной самодеятельности, которые в результате изменения первоначальной концепции, предложенной исследователями РКИ, смогли «приспособиться» под практические нужды государства.

7. Некоторые воплощенные в жизнь предложения Рабкрина в перспективе следует признать неудачными. Негативный эффект имело произведенное по инициативе Института техники управления РКИ СССР сокращение государственной нотариальной системы. Нотариат в 1930-е гг. был восстановлен. К неудачным предложениям следует отнести ограничения кассационного обжалования решений по гражданским делам и производства в суде экспертизы, а также централизация надзора в Верховном суде. Централизованный надзор существовал меньше года, а кассационное обжалование по всем делам было восстановлено во второй половине 1930-х гг.

8. Ряд инициатив РКИ, не получивших практической реализации, способствовал другим изменениям в системе правоохранительных органов. Так, не был ликвидирован Верховный суд СССР, не был упразднен (по крайней мере, в рассматриваемый период) пленум Верховного суда РСФСР. Кроме того, не были воплощены в жизнь по причине чрезмерной сложности два проекта реорганизации органов милиции, в обсуждении которых Рабкрин активно участвовал: введения милиционной системы и создания судебной милиции. Проект милиционной системы привел к появлению ячеек осодмила (обществ содействия милиции). Проект судебной милиции, также «застрявший» на подготовительном этапе, привел к выделению в составе милиции специального кадра работников, отвечавших за производство дознания.

Апробация результатов исследования. Диссертация была обсуждена на кафедре истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Отдельные

выводы исследования опубликованы в четырех научных статьях: Участие Рабкрина в реформировании советского нотариата в 1930-е гг. // Вестник Московского государственного областного университета Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С 81–88; Участие Рабоче-крестьянской инспекции в реорганизациях земельного суда в РСФСР в 1920-е годы // Вестник Московского государственного областного университета Серия: Юриспруденция (Московский юридический журнал). 2023. № 4. С. 55–66; Создание производственно-товарищеских судов в РСФСР в конце 1920-х — начале 1930-х годов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2024. № 1. С. 45–58; Участие рабоче-крестьянской инспекции в разработке идеи единого аппарата расследования в 1920-е годы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2024. № 4. С. 24–40.

Глава 1. Деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по рационализации системы судебных и правоохранительных органов

В своей деятельности по рационализации государственного аппарата Рабоче-крестьянская инспекция ориентировалась на указания, данные В.И. Лениным еще в 1923 г., когда происходило ее объединение с Центральной контрольной комиссией. Одна из главных ее задач, по мнению Ленина, состояла в том, чтобы «изгнать все следы излишеств» из государственного аппарата и свести его «до максимальной экономии»¹. К концу десятилетия такой взгляд на задачи Рабкрина в области рационализации государственного аппарата не потерял актуальность и вполне соответствовал потребностям текущего момента.

Во второй половине 1920-х – начале 1930-х гг., в преддверии индустриализации и масштабного промышленного строительства, изыскание способов экономии бюджетных средств имело особое практическое значение. Еще XIV съезд ВКП(б) (1925 г.) в резолюции по докладу ЦК указал Рабкрину на необходимость «готовить по возможности экономические резервы», «использовать все ресурсы, соблюдать строжайшую экономию в расходовании государственных средств»². В апреле 1926 г. было опубликовано обращение ЦК и ЦКК ВКП(б) «О борьбе за режим экономии». В нем подчеркивалась исключительная важность установления «строжайшего режима экономии в расходах всех без исключения административных, хозяйственных, торговых, кооперативных, банковых и других учреждений и организаций снизу доверху». В контексте борьбы за режим экономии важной, безусловно, признавалась работа по совершенствованию управленческого аппарата. В связи со всем сказанным в обращении подчеркивалось значение рационализаторской деятельности, проводимой органами ЦКК – РКИ³.

¹ Ленин В.И. Лучше меньше, да лучше // Полн. собр. соч. М.: Издательство политической литературы, 1970. Т. 45. С. 406.

² XIV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М., 1926. С. 958–959.

³ Правда. 1926. 25 апреля.

Призыв к сокращению бюджетных расходов был закреплён и в законодательном порядке. 11 июня 1926 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О режиме экономии»¹, согласно которому на руководителей всех государственных учреждений и предприятий возлагалась обязанность «усилить систематическую работу по искоренению всякого рода расходов, не вызываемых действительной необходимостью». В первую очередь это подразумевало упрощение и рационализацию структуры, а также упразднение всякого рода «излишних» учреждений и предприятий. Наблюдение за проведением режима экономии возлагалось на систему органов Рабоче-крестьянской инспекции.

Ввиду всего этого к совершенствованию государственного аппарата НК РКИ подходила с точки зрения не только повышения эффективности его работы, но и максимально возможного его сокращения и удешевления. Установку на мобилизацию максимума средств на дело финансирования индустрии и вытекающую отсюда необходимость борьбы с бюрократизмом повторил на XVI съезде ВКП(б) в июне 1930 г. И.В. Сталин². Соответственно, о подобном характере задач РКИ говорил на том же съезде председатель РКИ СССР С.К. Орджоникидзе³.

Некоторые рационализаторские предложения Рабкрина имели и определённое идеологическое обоснование. В частности, популярную в рассматриваемый период идею скорого «отмирания» государства и замены его самоуправлением трудящихся. В этом смысле показательна резолюция, которая была принята в июле 1927 г. Политбюро ЦК ВКП(б) по докладу ЦКК – РКИ. Резолюция содержала поручение Рабкрину подготовить план совершенствования государственного механизма к очередному партийному съезду. Основываться следовало на том, что основной задачей партии и правительства являлось «не только создание хорошо работающей и дешевой государственной машины, но и неуклонная подготовка условий для упразднения государ-

¹ СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 128.

² XVI съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М., 1930. С. 38.

³ Там же. С. 312.

ственного аппарата и его слияния с массами»¹. В силу такой установки некоторые звенья государственного аппарата могли ошибочно рассматриваться как излишние.

Указанные мотивы (стремление максимально сэкономить на аппарате и подготовка к «отмиранию» государства) нередко приводили к тому, что страдало качество работы государственных органов. Не все рационализаторские предложения Рабкринина, направленные на сокращение лишних, по его мнению, звеньев аппарата, в долгосрочной перспективе оказывались удачными. В некоторой степени это происходило и потому, что РКИ, будучи контрольным органом с чрезвычайно широкой компетенцией, в некоторых случаях была не в состоянии объективно оценить последствия предлагаемых ею реформ.

Роль играл, надо полагать, и факт отсутствия профильного образования у следователей РКИ. В частности, руководитель следовательской группы Рабкринина, которая выступала инициатором большей части описанных в настоящей главе изменений, не был профессиональным юристом. До Октябрьской революции Виктор Алексеевич Радус-Зенькович учился на медицинском факультете Московского университета (правда, не окончил его и был отчислен в 1901 г.)². Он имел некоторый практический опыт работы в системе НКЮ, поскольку в 1922 г. был назначен помощником прокурора республики по общему надзору³. Под его контролем, в частности, органами юстиции на местах проводилась кампания по борьбе со взятками⁴. Однако, представляется, это не могло компенсировать отсутствие профессиональной подготовки. Поэтому Радус-Зенькович не всегда мог предвидеть негативный эффект выдвигаемых его группой и им лично предложений.

¹ Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б). 29 июля — 9 августа 1927 г. Документы и материалы: В 2 кн. Кн. 2 / Сост. И. И. Кудрявцев. М., 2020. С. 403.

² Булацкий В.Г. Виктор Алексеевич Радус-Зенькович – революционер, журналист, публицист: дисс. ... канд. историч. наук. Минск, 1984. С. 78–84.

³ Там же. С. 125.

⁴ Зенькович В. Заключение и выводы // Ежегодник советской юстиции (далее – ЕСЮ). 1922. № 46-47. С. 23.

Ввиду описанных выше причин часть предложений, описанных в настоящей главе, вовсе не была реализована. Другие же оказались на практике неудачными, и прежний порядок очень скоро после их реализации был восстановлен.

§1 Изменения в организации и компетенции высших судебных органов Союза ССР и РСФСР

Описываемые в настоящем параграфе мероприятия являются результатом деятельности двух ведомств: союзной Рабоче-крестьянской инспекции и РКИ РСФСР. Первая занималась проблемами реорганизации Верховного суда СССР, а вторая – Верховного суда РСФСР. Организационно эти мероприятия между собой никак не связаны и происходили в разное время. Однако с точки зрения логики изложения представляется целесообразным объединить их в один параграф. Сперва будут описаны предложения РКИ СССР в отношении союзного Верховного суда, затем – предложения Рабкрина РСФСР.

В отношении союзного Верховного суда Рабоче-крестьянская инспекция первоначально была привлечена к разработке нового положения о нем. Соответствующий проект, разработанный еще в 1927 г. комиссией ЦИК СССР, в феврале 1928 г. был направлен в СНК СССР. Одновременно у ряда ведомств, в том числе РКИ СССР, были запрошены заключения на указанный проект¹.

Параллельно с рассмотрением Рабкрином проекта нового положения о Верховном суде СССР в первой половине 1928 г. группа РКИ СССР под руководством В.А. Радус-Зеньковича проводила обследование срединных и высших звеньев советской судебной системы. По итогам обследования, которое завершилось к концу весны, было предложено вовсе ликвидировать Верховный суд СССР. Обоснованием послужило то обстоятельство, что данный суд, по мнению обследователей НК РКИ, со всеми своими функциями справлялся неудовлетворительно.

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 10. Д. 2547. Л. 126об.

Предложение группы Радус-Зеньковича не являлось, строго говоря, официальной позицией РКИ по вопросу судьбы Верховного суда СССР. Вынесено на обсуждение и опубликовано от имени Радус-Зеньковича в печати (впервые – в майском «Еженедельнике советской юстиции»¹) оно было еще до утверждения коллегией Рабкрина. Более того, судя по всему, такого утверждения вовсе не произошло, поскольку это предложение почти никто не поддержал. Тем не менее, обсуждалось оно вместе с заключением на проект нового положения о Верховном суде СССР, которое РКИ СССР дала 30 апреля 1928 г. Отчасти, вероятно, потому что позиция и аргументация Рабкрина и Радус-Зеньковича где-то совпадали. Поэтому представляется целесообразным рассматривать проблему компетенции Верховного суда СССР и предложение о его ликвидации также параллельно.

Новое положение о Верховном суде СССР первоначально предполагало некоторое расширение компетенции указанного суда по сравнению с действовавшим Положением от 23 ноября 1923 г.² В первом проекте нового Положения содержалось право Верховного суда СССР производить толкование общесоюзного законодательства по предложениям ряда государственных органов (Президиума ЦИК, СНК СССР, ЦИКов союзных республик и т.д.). Кроме того, проект предоставлял суду право проверять на предмет соответствия союзной конституции республиканские законы не только по постановлению Президиума ЦИК, как это было по действующему законодательству, но и по собственной инициативе. Также Верховному суду предлагалось предоставить право законодательной инициативы по вопросам его ведения. Предполагалось и образование постоянно действующего президиума Верховного суда СССР³.

В своем заключении на проект нового положения о Верховном суде СССР Рабкрин высказался против предлагаемого расширения прав этого суда. *Во-первых*, по мнению РКИ, предоставление последнему права самостоя-

¹ Радус-Зенькович В. О Верховном Суде Союза (по материалам НК РКИ СССР) // ЕСЮ. 1928. № 20. С. 591–593.

² СЗ СССР. 1924. № 19. Ст. 183.

³ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 10. Д. 2547. Л. 133.

тельного конституционного контроля ставило Верховный суд, по существу, выше союзных республик и даже СНК СССР, а также было прямым нарушением суверенитета союзных республик. Такое предложение, кроме того, являлось результатом непонимания советской системы¹.

Позицию РКИ в этом вопросе подробно изложил в печати Б. Загорье, один из сотрудников следственной группы Радус-Зеньковича. В качестве исходной точки рассуждений он задался вопросом, почему в СССР в качестве гаранта соблюдения союзной конституции предлагается именно судебный орган (а не, например, прокуратура при Верховном суде или же специальная комиссия)². Ответ виделся в механической рецепции американской системы конституционного контроля. Право Верховного суда США признавать неконституционными принимаемые Конгрессом законы основывалось на теории разделения властей (которая, по мнению Загорье, была фикцией).

Для СССР, где отсутствовало разделение властей и суд, классовый по своей сути, был не независимым от верховной власти институтом, а одной из ее функций, такая система была неприемлемой. В советской политической системе, которая «сама по себе является живым опровержением фикции теории разделения властей», гарантом конституционной законности выступал Президиум ЦИК СССР. В качестве его помощника действовала прокуратура при Верховном суде СССР, поскольку ее непосредственной обязанностью являлся надзор за законностью. Из такого положения, по мнению автора, вытекало и необходимость преобразовать прокуратуру при Верховном суде СССР в Прокуратуру Союза при Президиуме ЦИК³.

Во-вторых, РКИ СССР возражала и против предоставления Верховному суду права давать толкование союзного законодательства. Право толкования законов, по выражению Рабкрина, есть «законодательствование своего рода», и предоставление такого права Верховному суду поставило бы его в положение еще одного законодателя, нарушающего стройность советской

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 130. Л. 133об.

² Загорье Б. Нужна ли нам судебная охрана конституции? // Вестник советской юстиции. 1928. № 17. С. 501.

³ Там же. С. 501–502.

системы. Кроме того, поскольку Верховный суд не был непосредственно связан с хозяйственной жизнью страны, не имелось никаких гарантий, что он смог бы толковать законы «в уровень с меняющимися потребностями жизни». Поэтому толкование союзного законодательства должно было составлять исключительную компетенцию Президиума ЦИК СССР¹.

В-третьих, образование президиума Верховного суда СССР РКИ также сочла лишенным смысла. Проект предусматривал два возможных варианта персонального состава президиума (по три председателя верховных судов союзных республик или особо уполномоченных от этих республик), и оба были Рабкрином отвергнуты. В первом случае созыв президиума был бы не менее труден, чем созыв пленума. Во втором – состав президиума не был бы достаточно авторитетным, а потому не имелось никаких оснований передавать ему какую-либо часть компетенции пленума².

Таким образом, Рабкрин возражал против почти всех предложений о расширении компетенции Верховного суда СССР. Более того, в заключении РКИ СССР указывалось, что следует вместе с тем поставить вопрос перед союзным законодателем о целесообразности существования дублированного надзора за законностью (Верховный суд и Прокуратура СССР), громоздкости прохождения вопросов по конституционным нарушениям через пленум Верховного суда и о нецелесообразности сохранения за Верховным судом СССР прав как по конституционному, так и по общему надзору³.

В своем мнении о нецелесообразности расширения прав Верховного суда СССР Рабкрин был не одинок. Такого же мнения придерживался Президиум ВЦИК⁴. Аналогично высказалась и Подготовительная комиссия СНК СССР при обсуждении проекта положения о союзном Верховном суде в ноябре 1928 г.⁵

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 10. Д. 2547. Л. 134об–135.

² Там же. Л. 135.

³ Там же.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 130. Л. 237.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 10. Д. 2547. Л. 122.

Сам союзный Верховный суд в лице его председателя А.Н. Винокурова выступал, само собой, за расширение своей компетенции. Самым существенным среди обсуждаемых направлений такого расширения было как раз предоставление Верховному суду права конституционного контроля (с возможностью опротестовывать постановления суда в Президиум ЦИК СССР). Это право разгрузило бы Президиум ЦИК от ненужного повторного рассмотрения постановлений, уже утвержденных пленумом Верховного суда, а также ускорило бы процесс проверки конституционности республиканских законов. Параллелизм и дублирование в механизме конституционного контроля, в чем Рабкрин обвинял Верховный суд, следовало, по мнению Винокурова, устранить путем передачи всех подобных вопросов на окончательное разрешение пленума Верховного суда¹.

Необходимость предоставить Верховному суду право толковать союзное законодательство обосновывалось, во-первых, отсутствием НКЮ СССР как органа, выполняющего эту функцию. Во-вторых, на практике Верховный Суд СССР уже имел опыт истолкования союзных законов по предложениям Президиума ЦИК и СНК СССР. Право же Верховного суда осуществлять толкование только лишь в рамках судебной практики виделось Винокурову недостаточным: необходимость разъяснений законодательных положений вызывалась не только судебной, но и административной практикой².

В то же время Винокуров признавал, что предложения об увеличении компетенции Верховного суда СССР вызвали немало возражений. В основном, высказывались против предоставления указанному суду права по собственной инициативе опротестовывать в Президиум ЦИК СССР не соответствующие союзной конституции постановления ЦИКов и СНК союзных республик. Однако пункт о предоставлении Верховному суду права законода-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 130. Л. 27–28об.

² ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 10. Д. 2547. Л. 35.

тельной инициативы особых возражений не вызвал и был разрешен Президиумом ЦИК СССР еще в 1927 г. в положительном ключе¹.

Как уже было сказано, параллельно с проблемами компетенции Верховного суда СССР обсуждалось предложение группы Радус-Зеньковича об упразднении данного суда в принципе. Обосновывалось это тем, что суд не выполнял должным образом ни одной из своих функций. Общий надзор за законностью осуществлял, по сути, Президиум ЦИК. В тех же случаях, когда проверяемые акты предварительно рассматривались в Верховном суде (что, по подсчетам Рабкрин, составило меньше половины от всех проведенных в 1927 г. проверок), такой порядок не обеспечивал какой-либо существенной предварительной проработки. В этом процессе Верховный суд выступал как «громоздкая, замедляющая прохождение и ничего не дающая инстанция»².

В области разъяснительной работы Верховный суд также не смог похвастаться существенными результатами: за четыре года им было дано всего лишь 13 разъяснений. Руководства нижестоящими республиканскими судами Верховный суд не вел, поскольку объективно был лишен такой возможности: судебные системы союзных республик строились автономно и не имели живой связи с союзным судом. В части судебной работы единственной коллегией, которая действительно оправдывала свое существование, признавалась военная. Обе оставшиеся (уголовная и гражданская), поскольку должны были вступать в рассмотрение дел в исключительных и редких случаях, вполне могли быть заменены коллегиями при Президиуме ЦИК СССР, образуемыми *ad hoc*.

Все это навело обследователей на мысль о целесообразности упразднить Верховный суд как «ничем себя в работе за 4 года не заявившее учреждение и по существу излишнее»³. При этом надзорные функции предполагалось передать прокурору Союза. Вместо гражданско-судебной и уголовно-

¹ Винокуров А.Н. Об изменении и дополнении положения о Верховном суде Союза ССР // Вестник Верховного суда СССР и Прокуратуры Верховного суда СССР. 1927. № 2. С. 3–4.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 130. Л. 35–36.

³ Там же. Л. 36–38.

судебной коллегий в случаях, когда дело не представится возможным передать для рассмотрения ни одной из союзных республик, по постановлению ЦИК СССР должны были учреждаться специальные судебные коллегии. В качестве высшей инстанции для военных трибуналов оставалась Военная коллегия, преобразованная в Главный военный суд при РВС СССР¹.

Между Радус-Зеньковичем и Винокуровым разгорелся спор относительно судьбы Верховного суда СССР на страницах газеты «Известия». Сперва свои соображения изложил Радус-Зенькович. Дополнительно ко всем приведенным выше дефектам в работе Верховного суда в пользу его ликвидации приводилось еще и соображение утилитарного характера: чрезмерное количество бюджетных средств, затрачиваемых на него. Смета Верховного суда составляла больше 200 тысяч рублей в год, из чего Радус-Зенькович заключил, что «такого неэкономного и нерационально построенного аппарата остается только поискать»².

В ответ Винокуров обвинил Радус-Зеньковича в чрезмерно формальном подходе к оценке результативности работы суда. К примеру, приводя в качестве аргумента ненужности Верховного суда ничтожное количество данных им разъяснений законодательства, тот не оценил эти разъяснения с содержательной точки зрения. Между тем среди них имелись и разъяснения крупного государственного, политического и национального значения (например, о наказуемости приготовления к преступлению, о правах иностранных граждан усыновлять советских детей и т.д.). В этом вопросе нельзя было, по мнению Винокурова, ограничиваться простым арифметическим подходом. Кроме того, высокий в трактовке следователей Рабкрин процент отмены решений Верховного суда Президиумом ЦИК СССР за 1927 г. (30%) уже в начале 1928 г. снизился в два раза – до 15%. Этого обстоятельства Радус-Зенькович также не учел³.

¹ Там же. Л. 119.

² Радус-Зенькович В.А. О Верхсуде Союза (По материалам НК РКИ СССР) // Известия. 1928. 2 июня.

³ Винокуров А. О Верхсуде СССР (ответ тов. Радус-Зеньковичу) // Известия. 1928. 8 июня.

«Сногшибательное» предложение Радус-Зеньковича о ликвидации Верховного суда СССР Винокуров, понятное дело, счел совершенно неприемлемым. Упразднение указанного суда означало бы, среди прочего, ликвидацию союзного звена, которое объединяло судебную систему всего государства (и организационно, и содержательно – путем осуществления судебного надзора). В условиях конца 1920-х гг., «когда Союз растет во всех направлениях», это было абсолютно нерационально и невозможно с практической точки зрения. Аргументы, приведенные в пользу предложения ликвидировать Верховный суд, Винокуров расценил фактически как бессодержательные, поскольку они сводились в основном к пустому «ясновидению» Радус-Зеньковича и непониманию им содержания работы данного суда. Аналогично и предложение создать Главный военный суд вместо соответствующей коллегии упраздненного Верховного суда было Винокуровым отвергнуто, так как «это не соответствовало бы советской судебной системе, не знающей корпоративного начала»¹.

Впоследствии оппоненты опубликовали еще по одной статье, в которых, впрочем, не приводилось существенно новых с содержательной точки зрения аргументов. Радус-Зенькович в дополнение к своим прежним аргументам приводил цитаты самих членов Верховного суда СССР, в которых якобы те высказывались за упразднение этого суда². Винокуров обвинял Радус-Зеньковича в искажении смысла цитат и «вырывании» их из контекста³.

Тезисы Радус-Зеньковича вместе с вопросом о расширении компетенции в мае 1928 г. были постановлены на обсуждение XX пленума Верховного суда СССР. По вопросу о расширении компетенции мнения разделились: безусловно за высказались члены самого Верховного суда (например, председатель гражданской коллегии П.А. Лебедев, председатель суда А.Н. Винокуров), а также представитель ВЦСПС. В то же время члены верховных судов союзных республик – РСФСР, БССР, Туркменской ССР – сочли такое

¹ Там же.

² Радус-Зенькович В. О Верхсуде Союза (ответ тов. Винокурову) // Известия. 1928. 30 июня.

³ Винокуров А. Еще о Верхсуде СССР // Известия. 1928. 15 июля.

расширение ненужным. В то же время все участники пленума признали абсолютно необходимым сам факт существования Верховного суда¹.

Против ликвидации Верховного суда СССР выступил также председатель Московского губернского суда М.С. Строгович. Тезисы Радус-Зеньковича, как писал Строгович, заслуживали «самого пристального внимания если не по своей целесообразности и обоснованности, то, по крайней мере, по своей смелости и оригинальности»². Однако Верховный суд СССР был безусловно необходим как гарант соблюдения республиками союзной конституции и республиканскими судами – общих основ и норм союзного законодательства³.

Единственным ведомством, которое поддержало предложения Радус-Зеньковича о ликвидации союзного Верховного суда, был НК РКИ РСФСР. В ответ на предложения, присланные Рабкрину РСФСР в мае 1928 г., последний констатировал, что материалы обследования дают полное основание поставить под сомнение необходимость существования Верховного суда СССР. В то же время республиканский Рабкрин призвал решать вопрос о переподчинении Военной коллегии Реввоенсовету с особой осторожностью, так как это могло придать указанной коллегии «военно-ведомственный» характер⁴.

В итоге, предложение группы Радус-Зеньковича об упразднении союзного Верховного суда так и не было реализовано. Надо думать, отсутствие высшего судебного звена на союзном уровне с точки зрения единства всей судебной системы и обеспечения законности действительно, как и писал Винокуров в цитированной выше статье, было невозможно. Напротив, в 1930-е гг. имела место тенденция усиления значения Верховного суда СССР как высшего звена судебной системы союзного государства. Так, сначала Конституция СССР 1936 г., а затем закон «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» расширил права союзного Верховного суда в отно-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 130. Л. 30–33.

² Строгович М.С. К вопросу о Верховном суде Союза ССР // Вестник Верховного суда СССР и Прокуратуры Верховного суда СССР. 1928. № 4. С. 3.

³ Там же. С. 10.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 25. Д. 324. Л. 21.

шении судов всех союзных республик. В частности, суд получил право рассматривать протесты председателя на приговоры и решения любых судов на территории СССР. Такое расширение прав «не только очень серьезно подняло роль самого Верховного суда СССР, но укрепило единство всей судебной системы Союза ССР»¹.

В то же время Положением о Верховном суде СССР, принятым 24 июля 1929 г.², было произведено некоторое расширение его компетенции. Однако главным образом в той части, которая изначально не вызывала особых споров и возражений (в том числе со стороны Рабкрин). Новое Положение предоставило Верховному суду право законодательной инициативы (ст. 8). Также были несколько расширены полномочия Верховного суда в вопросе надзора за соответствием союзной конституции актов, издаваемых ЦИКаами союзных республик. Ранее сам Верховный суд не обладал правом по собственной инициативе вносить этот вопрос на рассмотрение своего пленума, а затем Президиума ЦИК. Новое Положение предоставило суду такое право (ст. 2).

Некоторые полномочия в отношении военной коллегии получил Реввоенсовет СССР: распоряжения этой коллегии, касающиеся деятельности военных трибуналов, должны были согласовываться с РВС и только затем утверждаться пленумом Верховного суда (ст. 53). В этом можно, вероятно, усмотреть некоторые отголоски предложения Радус-Зеньковича о переподчинении военной коллегии Реввоенсовету.

Надо добавить, что в процессе своих проверок Радус-Зенькович также входил в состав пленума Верховного суда СССР как представитель союзного Рабкрин. 29 ноября 1929 г. он представил наркому РКИ СССР С. Орджоникидзе доклад, в котором повторял свою критику в адрес суда³. Однако о ликвидации его речи уже не шло, очевидно, ввиду того, что предложение об этом было ранее отвергнуто. При содействии представительства РКИ было

¹ Кожевников В.М. История советского суда. М., 1948. С. 328.

² СЗ СССР. 1929. № 50. Ст. 444.

³ РГАСПИ. Ф. 605. Оп. 1. Д. 47. Л. 1–4.

проведено лишь некоторое сокращение технического аппарата Верховного суда, который Радус-Зенькович ранее характеризовал как чрезмерно громоздкий и дорогой¹.

Таким образом, Рабкрин СССР внес вклад в разработку нового Положения о Верховном суде СССР, принятого в 1929 г. В то же время предложение о ликвидации указанного суда, выдвинутое следственной группой союзной РКИ под руководством В.А. Радус-Зеньковича, реализовано не было. Тем не менее при содействии самого Радус-Зеньковича, входившего в состав пленума Верховного суда СССР, было проведено сокращение его технического аппарата.

В отношении Верховного суда РСФСР предложения были выдвинуты республиканским Рабкрином. В 1929–1930 гг. РКИ РСФСР проводила чистку Наркомата юстиции РСФСР. По её итогам в августе 1930 г. Рабкрин предложил, во-первых, ликвидировать судебные коллегии Верховного суда. По положению о судостроительстве РСФСР 1926 г. в составе Верховного суда имелись судебные коллегии по гражданским и уголовным делам, а также дисциплинарная коллегия². Предлагаемая же Рабкрином структура Верховного суда предусматривала только две кассационные коллегии³. Во-вторых, в целях превращения НКЮ в единый руководящий центр в деле осуществления революционной законности, объединяющий деятельность суда и прокуратуры, было предложено ликвидировать пленум Верховного суда РСФСР. Функции пленума по рассмотрению поступивших из президиума судебных дел при этом передавались на окончательное разрешение президиума. Так в том числе достигалось сокращение сроков рассмотрения. Все остальные функции (дача разъяснений по вопросам судебной практики, утверждение циркуляров президиума Верховного суда и выборы членов дисциплинарной коллегии⁴) принимала коллегия наркомата Юстиции⁵.

¹ Там же. Л. 3.

² СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 225.

⁴ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 225.

Обосновывалась такая реорганизация тем, что при текущем положении вещей коллегия Наркомюста не являлась органом, действительно проводящим общую линию работы органов юстиции. Судебная политика и практика осуществлялись самостоятельно Верховным судом, при этом коллегия НКЮ была устранена от этой работы¹. Ранее, в 1928 г., для сосредоточения в наркомате Юстиции единого руководства всеми отраслями деятельности подведомственных ему органов (в особенности суда и прокуратуры) было проведено структурное объединение НКЮ с Прокуратурой РСФСР и Верховным судом. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР в январе 1928 г.² в качестве заместителей наркома юстиции были утверждены Прокурор РСФСР (по линии прокуратуры) и председатель Верховного суда (по судебной линии).

Однако Рабкрин в ходе проведения чистки пришел к выводу, что такое объединение в части судебных органов имело место лишь формально. Если в отношении Прокуратуры коллегия НКЮ действительно осуществляла руководство (например, заслушивала доклады отдела общего надзора о ходе весенней посевной кампании), то от работы Верховного суда коллегия оставалась в стороне. Она не принимала участия в обсуждении вопросов, которые разрешал президиум суда. Между тем, последний выносил серьезные принципиальные решения, в том числе по вопросам проведения той же посевной кампании³.

Интересно отметить, что уже упомянутая следовательская группа РКИ под руководством Радус-Зеньковича в 1928 г. также отметила разрыв между управлением судебной практикой и организационным руководством судебной системой. В первую очередь это касалось народных судов. С одной стороны, Верховный суд, устанавливающий основные направления судебной политики, не имел постоянной связи с низовой судебной ячейкой и не руководил ее работой. С другой стороны, НКЮ РСФСР, который как раз такую

¹ Там же. Л. 232об.

² СУ РСФСР. 1928. № 44. Ст. 343.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 232об.–233.

связь имел, не обладал полномочиями судебного управления. Однако обследователи союзного Рабкринна предложили решить проблему неоправданного расщепления руководства органами юстиции противоположным путем: за счет ликвидации НКЮ РСФСР. При этом все права наркомата по управлению судебной системой получал Верховный суд РСФСР. Прокуратура при этом, как орган централизованного надзора за соблюдением законности, переходила в организационное подчинение президиума ВЦИК¹. Предложение об упразднении Наркомюста в тех или иных вариациях было популярно и обсуждалось на рубеже 1920-х – 1930-х гг. В частности, похожая позиция была высказана в проекте резолюции по Основам судеустройства СССР и союзных республик, представленной на рассмотрение пленума Верховного суда СССР в феврале 1930 г.²

Вопросы ликвидации пленума и судебных коллегий Верховного суда стали предметом обсуждения коллегии наркомата Юстиции 11 сентября 1930 г. Наркомюст принял предложение РКИ РСФСР и вынес решение о ликвидации названных судебных коллегий и пленума³.

Однако фактически ни одна из предложенных реорганизаций не была реализована в рассматриваемый период. Возражения против ликвидации пленума Верховного суда в РКИ направил председатель суда П.И. Стучка. По его словам, отдельные дела, не требующие общего разъяснения, и так окончательно разрешались президиумом. Те же дела, которые выносились на рассмотрение пленума, составляли принципиальные вопросы судебной практики. Поэтому их целесообразно было рассматривать в расширенном составе, с привлечением всех практических работников центра и председателей краевых судов, которые периодически также участвовали в заседаниях пленума⁴.

Вдобавок запрет Верховному суду давать руководящие разъяснения по судебной практике вынудил бы его в каждом сложном случае обращаться за

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1237. Л. 100, 127–128.

² Олейник О.Ю., Олейник И.И. Структура и компетенция центрального аппарата наркомата Юстиции РСФСР в 1929–1936 гг. // Вестник ИГЭУ. 2006. № 1. С. 2.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 22. Л. 135об.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 245.

разъяснениями в коллегию НКЮ. А это, помимо создания недопустимой волокиты, привело бы фактически к упразднению Верховного суда, что было едва ли политически целесообразно. Кроме того, все краевые и областные суды в своей структуре имели пленумы, и «было бы непонятно», если бы пленум Верховного суда РСФСР был ликвидирован¹.

Тем не менее, судьба коллегий и пленума, очевидно, подверглась обстоятельному обсуждению в НКЮ. На пленуме Верховного суда 26 января 1931 г. П.И. Стучка говорил, что пока неизвестно, как будет разрешен вопрос о ликвидации пленума, и может быть, заседание, на котором он выступал, было последним². Однако материалов о таком обсуждении, помимо описанного выше сентябрьского решения коллегии НКЮ, обнаружить не удалось. Можно лишь сказать, что на тот момент окончилось оно не в пользу Рабкринина, поскольку пленум Верховного суда РСФСР не был ликвидирован вплоть до 1938 г. В августе 1938 г. был принят уже упомянутый закон СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик»³, согласно которому структуру верховного суда союзной республики составляли две судебные коллегии – по гражданским и уголовным делам. Однако это не было связано с предложениями Рабкринина, который к тому моменту уже четыре года как был упразднен. Такая структура обуславливалась учреждением в 1936 г. наркомата Юстиции СССР и сосредоточением функций судебного управления на союзном уровне в ведении этого наркомата и Верховного суда СССР⁴.

Таким образом, Рабоче-крестьянская инспекция внесла некоторый вклад в разработку Положения о Верховном суде СССР, принятого в 1929 г. Указанные изменения касались законодательной регламентации и практиче-

¹ Там же. Л. 245–245об.

² Речь тов. П.И. Стучка на заседании Пленума Верхсуда РСФСР 26 января 1931 года // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 1.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938 г. № 11. С. 212–224.

⁴ Абдулин Р.С. Судебное управление в Российской Федерации: историко-юридическое исследование. М., 2014. С. 196.

ской работы Верховного суда. Названное Положение было принято с учетом рекомендаций самого Рабкрин и косвенно группы Радус-Зеньковича. В частности, было произведено некоторое расширение компетенции Верховного суда и усиления его связи с Реввоенсоветом СССР по линии военной коллегии. Сам же Радус-Зенькович участвовал в совершенствовании технического аппарата Верховного суда с целью его удешевления.

В то же время ни одно из предложений, касающихся структурной реорганизации высших судебных органов СССР и РСФСР, в изучаемый период фактически не было реализовано. Ликвидация Верховного суда СССР, на которой настаивала группа Радус-Зеньковича, была нецелесообразна с точки зрения обеспечения единства судебной системы. Изменение структуры Верховного суда РСФСР стало возможным и целесообразным лишь с образованием на союзном уровне наркомата Юстиции. Последний принял совместно с союзным Верховным судом функции судебного управления, ранее осуществлявшиеся на республиканском уровне.

§2 Реорганизация и упразднение земельных комиссий

В судьбе земельных комиссий Рабоче-крестьянская инспекция приняла участие дважды. В первый раз это случилось в 1927 г.: для исправления недостатков, связанных с медлительностью и низким качеством их работы, РКИ предложила провести реорганизацию системы указанных органов. Во второй раз – в 1929 г., когда было выдвинуто предложение об упразднении земельных комиссий. К тому моменту, во-первых, стало ясно, что проведенная реорганизация имеющихся проблем не решила. Во-вторых, в преддверии коллективизации сельского хозяйства необходимость в особых земельных судах фактически отпала.

Для более глубокого понимания рассматриваемых проблем представляется целесообразным рассмотреть их предысторию. Образование особых земельно-судебных органов относится к началу периода новой экономической политики и было вызвано соображениями объективной необходимости.

До судебной реформы начала нэпа земельные споры разрешались в административном порядке и составляли компетенцию местных земельных отделов советов (в соответствии с положением, утвержденным наркоматом Земледелия РСФСР 10 мая 1919 г.¹). Однако при построении процесса таким образом отсутствовало единообразие в разрешении земельных дел. Кроме того, деятельность земельных отделов в этой сфере имела существенные недостатки: вынесение немотивированных решений, рассмотрение споров без участия сторон, вмешательство в земельные споры других органов и т.д.²

На ненормальность описанного положения обратил внимание Первый Всероссийский съезд землеустроителей и мелиораторов, проходивший в феврале 1922 г. В резолюции съезд констатировал, что правильное урегулирование вопросов землепользования и охрана устойчивости прав землевладельца на землю требуют внесения ясности в вопросы земельного суда. Разрешение спорных дел, связанных с землепользованием и землеустройством, съезд признал целесообразным передать в ведение особых судебных коллегий при местных земельных органах³.

При рассмотрении проекта постановления о земельных комиссиях ВЦИКом было указано, что создание особых, компетентных в сфере земельных отношений органов станет гарантией крестьянам против нарушения их прав на землю. Народные же суды, поскольку сами на тот момент еще не были «поставлены как следует на рельсы», не могли бы эффективно справиться с земельными спорами. А таковых споров, ввиду появления новых форм землепользования, должно было возникнуть большое количество⁴.

Земельные комиссии, согласно постановлению ВЦИК РСФСР от 24 мая 1922 г.⁵, учреждались при земельных отделах или исполкомах (в волостях) советов на волостном, уездном и губернском уровне. Члены комиссий

¹ СУ РСФСР. 1919. № 22. Ст. 270.

² Евтихеев И.И. Земельное право. М; Л., 1929. С. 422–424.

³ Новое землеустройство. По материалам Всероссийского Съезда землеустроителей и мелиораторов. М., 1922. С. 55.

⁴ III сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва (12–27 мая 1922 г.): Стенографический отчет. Бюллетень № 7. М., 1922. С. 6–7.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 428.

частью избирались, частью утверждались соответствующего уровня исполкомом. Таким образом, земельные комиссии, находясь в организационной зависимости от исполкомов, имели характер квазисудебных органов.

Порядок работы и компетенция земельных комиссий более подробно регулировались Земельным кодексом РСФСР от 30 ноября 1922 г.¹ К их ведению относились споры по вопросам землеустройства и землепользования. Уездные земельные комиссии, помимо этого, утверждали проекты землеустройства. Комиссии при рассмотрении споров должны были руководствоваться положениями ГПК РСФСР, а все их члены обладали при исполнении своих обязанностей правами народных судей.

В качестве земельного суда первой инстанции действовали волостные и уездные земельные комиссии. Первые разрешали споры, связанные с землепользованием, к компетенции вторых относились споры по землеустройству, а также все споры с участием государства. Кассационные жалобы на решения волостных и уездных комиссий рассматривали губернские. Вступившие в законную силу решения земельных комиссий могли быть в порядке «высшего контроля» обжалованы в Особую коллегия высшего земельного контроля по земельным спорам при наркомате Земледелия РСФСР (ОКВК). Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 июня 1926 г.² она была переподчинена ВЦИКу.

В практике земельных комиссий систематически обнаруживались существенные недостатки: затяжные сроки производства, низкий профессионализм и нестабильность кадрового состава, значительный процент пересмотров решений низовых комиссий, вызванный их некачественной работой. Поэтому вопрос о целесообразности их ликвидации в годы нэпа возникал неоднократно. Еще в 1924 г. на V Всероссийском съезде работников юстиции прозвучал тезис о необходимости передать земельные споры народным судам. Хотя было признано, что это мероприятие одновременно осуществить

¹ СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

² СУ РСФСР. 1926. № 44. Ст. 331.

невозможно (главным образом в силу недостаточно широкой сети народных судов), в резолюции съезда была закреплена необходимость постепенной передачи земельных споров в народные суды, которую планировалось окончить к 1 января 1925 г.¹ В 1925 г. НКЮ и Верховный суд РСФСР подготовили совместный доклад, в котором обосновывалась необходимость ликвидации земельных комиссий. Причинами в том числе были названы многочисленные ошибки в работе низовых комиссий, приводящие к высокому проценту обжалования их решений, а также нечеткое разграничение подсудности между земельными комиссиями и народными судами, порождающее путаницу и волокиту. Кроме того, как утверждали Верховный суд и Наркомюст, работники судебных и правоохранительных органов на местах нередко сами выступали с предложениями упразднить земельные комиссии².

К концу 1920-х гг. вопрос встал еще более остро, поскольку сплошная коллективизация сельского хозяйства поставила под большой вопрос необходимость в специальных органах для разрешения земельных споров. Однако сперва, в 1927 г., по инициативе НК РКИ для устранения недостатков была предпринята попытка реформировать систему земельных комиссий.

Предложения по реорганизации разрешения земельных споров и порядка работы земельных комиссий выдвинули совместно Рабкрин РСФСР и СССР. По итогам обследования, проведенного летом 1926 г., были выявлены дефекты в организации и деятельности земельных комиссий. В частности, их значительная территориальная удаленность от населения затрудняла вызов заинтересованных лиц и свидетелей. Это порождало «ненужную длительность» судебного процесса: продолжительность рассмотрения земельных споров по первой инстанции составляла в среднем от 3 до 12 месяцев³.

Аналогичной проблемой характеризовалась кассационная инстанция – краевые или губернские земельные комиссии. Выездные сессии кассацион-

¹ V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 51, 297–298.

² О земельных комиссиях и народном суде (Из доклада НКЮ и Верх. Суда, представленного совещанию по советскому строительству при Президиуме ВЦИКа) // ЕСЮ. 1925. № 12. С. 302–306.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 878. Л. 12.

ного земельного суда, учрежденные для решения этой проблемы, существенно не улучшили ситуацию. Кроме того, кассационная инстанция в принципе не справлялась с потоком поступающих дел. В результате, к примеру, в земельной комиссии Северо-Кавказского края больше половины поступивших за 1926 г. дел осталось не рассмотренной¹.

Организация надзорной инстанции земельно-судебных органов не только увеличивала сроки рассмотрения земельных споров, но и вносила в весь процесс «совершенно нежелательный элемент неопределенности». Закон не устанавливал предельного срока обжалования решений в ОКВК. Из-за этого могло возникнуть положение, когда через год или два после того, как вынесенное нижестоящей земельной комиссией решение было приведено в исполнение, следовала отмена этого решения надзорной инстанцией. При таких условиях исполнение решения ОКВК требовало коренной ломки всех сложившихся условий землепользования, что было зачастую нецелесообразно и невозможно².

Для устранения описанных недостатков РКИ предложила изменить систему разрешения земельных споров в направлении ее децентрализации. В нерайонированных местностях кассационное обжалование решений волостных земельных комиссий следовало перенести из губернских в уездные комиссии. Надзорной же инстанцией для волостных становились губернские комиссии. В порядке высшего контроля решения губернских комиссий (но исключительно по землеустройству) могли быть обжалованы в ОКВК.

Для районированных местностей предусматривалась еще более простая система. К компетенции районных земельных комиссий относилось разрешение по первой инстанции всех земельных дел, а также утверждение проектов землеустройства. В качестве кассационной инстанции выступали окружные комиссии, надзорной – краевые или областные³. В результате предложенных изменений достигалось упрощение процедуры разрешения земель-

¹ Там же.

² Там же.

³ Известия. 1927. 15 мая.

ных споров, а также, для более тщательного учета местных условий, приближение этого процесса к населению¹.

Описанный проект был оценен положительно. Я.Н. Бранденбургский, один из руководителей наркомата Юстиции РСФСР, заявил, что изменения, предложенные Рабкрином РСФСР и СССР, должны вызвать одобрение со стороны всех заинтересованных ведомств, поскольку способствуют упрощению и ускорению процесса разрешения земельных споров².

Наркомат Земледелия РСФСР также поддержал предложения НК РКИ. Он самостоятельно разрабатывал нововведения в сфере земельно-судебного дела еще с начала 1927 г. Основные проблемы и направления этих изменений в целом совпадали с тем, что предлагал Рабкрин³.

Вместе с тем вновь был поднят вопрос об упразднении системы земельных комиссий. Я.Н. Бранденбургский упрекал РКИ в том, что, сосредоточившись исключительно на организационной стороне проблемы, она не разрешила ее по существу: есть ли в принципе смысл в специальных земельных судах. Сам Бранденбургский считал, что составляющие компетенцию земельных комиссий дела, как «типичные иски о правах гражданских», могли бы вполне успешно разрешаться народными судами. Недостатки, характерные для системы земельных комиссий – чрезмерные сроки разрешения споров, «неслыханный процент» текучести персонального состава (до 50% в отношении председателей земельных комиссий и до 70% в отношении остальных членов) – были настолько серьезны, что их нельзя было устранить только лишь организационными изменениями, которые предлагал Рабкрин. Кроме того, высокий процент отмены решений земельных комиссий (до 75%) указывал на то, что они в принципе плохо справлялись со своими обязанностями⁴.

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 316. Л. 438–440.

² Бранденбургский Я. К вопросу о реформе земельных судов // ЕСЮ. 1927. № 24. С. 721.

³ Розенберг Д. Рационализация судебно-земельного дела (По материалам НКЗ РСФСР) // Рабочий суд. 1928. № 5. С. 417–418.

⁴ Бранденбургский Я. Указ. соч. С. 721–722.

К мнению Бранденбургского присоединился председатель Московского губернского суда А.Т. Стельмахович. Он также писал, что пришло время упразднить земельные комиссии, так как они «отжили свой век», «работают плохо и в силу объективных причин не могут работать хорошо»¹.

Законодатель, однако, в тот момент ограничился организационными преобразованиями, предложенными Рабкрином РСФСР и СССР. Эти преобразования были оформлены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г., которым соответствующим образом изменялась подсудность земельных комиссий всех уровней. Это должно было способствовать децентрализации земельного суда и приближению его к массам, а также упрощению и ускорению рассмотрения земельных дел².

Изменения, предложенные НК РКИ, в какой-то степени действительно способствовали децентрализации земельно-судебного процесса. Уже спустя год после реформы было отмечено, что земельных дел в ОКВК поступало значительно меньше. Так, за 1926–1927 гг. в ОКВК поступило 11 095 жалоб, а в 1927 – 1928 гг. это число сократилось почти в два раза и составило 5 985. Соответственно, сократились поездки крестьян в Москву, требовавшие значительных временных и денежных затрат. Таким образом, одна из целей реформы – разгрузка центральных органов от мелких земельных споров – была достигнута³.

Однако в то же время количество земельных споров в волостных и уездных земельных комиссиях оставалось значительным, а залежи судебных дел продолжали образовываться⁴. Связано это было, надо думать, в значительной степени с системным недостатком: нехваткой технических сотрудников. Большинство уездных комиссий и некоторые окружные не имели их в своем распоряжении вообще (например, в Вятской, Саратовской, Тамбов-

¹ Стельмахович А. За ликвидацию земкомиссий // ЕСЮ. 1927. № 20. С. 593.

² СУ РСФСР. 1927. № 79. Ст. 533.

³ Извеков С.Н. О результатах реорганизации разрешения земельных споров // Сельскохозяйственная жизнь. 1929. № 14. С. 14.

⁴ Г. Д. Сокращайте волокиту по земельно-судебным спорам // Там же. 1928. № 37–38. С. 27.

ской, Нижегородской губерниях)¹. К началу 1929 г. проблема так и не была решена, и число работников местных земельных комиссий осталось прежним. При этом, например, в уездные комиссии после реорганизации стало поступать в три раза больше дел². Можно предположить, что кадровая проблема, которая не могла быть устранена предложениями Рабкрина, стала в итоге одной из причин ликвидации земельных комиссий.

Снова вопрос ликвидации земельных комиссий встал несколькими месяцами позже – осенью 1927 г. В сентябре Псковская РКИ обратилась в Рабкрин РСФСР с предложением передать все подсудные земельным комиссиям дела в ведение народных судов. Предложение это было выдвинуто по итогам обследования деятельности земельных комиссий губернии, проведенного самой губернской РКИ летом того же года. В ходе обследования было выявлено, что работники волостных и некоторых уездных земельных комиссий имеют незначительный стаж и не обладают достаточной опытностью в области земельно-судебного производства. Кроме того, сроки рассмотрения дел достигали двух месяцев и выше (треть всех дел), а процент отмены решений волостных комиссий составлял больше половины (60%), уездных – 36%.

В результате Псковская рабоче-крестьянская инспекция пришла к выводу о нецелесообразности существования специальных судебно-земельных органов. Оправданным этот институт был в период слабости и недостаточной четкости в оформлении института единого народного суда и массового поступления дел по земельным спорам. На момент же второй половины 1920-х гг. в специальных земельных судах больше не было нужды. Поэтому Псковская губернская РКИ приняла решение просить РКИ РСФСР войти с представлением в правительственные органы о передаче земельных споров на рассмотрение народного суда³.

Рабкрин РСФСР не внял доводам Псковской РКИ (что было ожидаемо, учитывая результаты проведенного накануне обследования местных совет-

¹ Извеков С. О работе земельных комиссий по новой подсудности // Там же. № 6. С. 18.

² Он же. О результатах реорганизации разрешения земельных споров // Там же. 1929. № 14. С. 14.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1065. Л. 9–10.

ских органов). В ответ на предоставленные последней данные Инспекция советского строительства РКИ РСФСР ответила, что вопрос о передаче земельных споров народным судам «неоднократно возбуждался НКЮ и каждый раз совершенно ... правильно разрешался в отрицательном смысле». Поэтому Рабкрин не нашел никаких оснований вновь его поднимать¹.

Год спустя для еще большего ускорения и качественного улучшения процесса рассмотрения земельных споров, помимо реформирования земельных судов, Рабкрин РСФСР предложил частично вернуться к разрешению указанных споров в административном порядке. В декабре 1928 г. Рабоче-крестьянская инспекция обратилась в СНК РСФСР с предложением передать мелкие земельные споры между гражданами непосредственно на разрешение сельсоветов.

В обоснование необходимости расширения прав сельских советов в области разрешения земельных споров между отдельными гражданами приводилось несколько доводов. Во-первых, таким образом произошло бы укрепление авторитета сельских советов «как органов советской власти по разрешению самых злободневных вопросов крестьянской жизни». Во-вторых, передача мелких земельных дел в компетенцию сельских советов приблизила бы этот процесс к самому сельскому населению. В-третьих, было бы достигнуто ускорение и качественное улучшение разрешения земельных споров, требующих часто непосредственного ознакомления и осмотра предметов спора на месте. Последнее также предотвращало бы «хождение» земельных дел по высшим инстанциям².

Данная мера, однако, не была принципиально новой. Участие сельских советов в разрешении мелких земельных споров между гражданами было предусмотрено еще особой инструкцией на этот счет, утвержденной ВЦИК и СНК от 4 апреля 1927 г.³ Инструкция предписывала обеспечить участие сельских советов во всех земельных спорах между гражданами главным об-

¹ Там же. Л. 3.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1236. Л. 16а.

³ СУ РСФСР. 1927. № 37. Ст. 244.

разом с той целью, чтобы, по возможности, привести стороны к соглашению. В случае же недостижения соглашения сельским советам следовало участвовать в разрешении спора в земельной комиссии для более правильного уяснения последней всех обстоятельств дела.

Летом 1928 г. Московский совет на основании опыта практического применения описанной инструкции обратился во ВЦИК с ходатайством о расширении компетенции сельских советов в области разрешения земельных конфликтов. Надо сказать, на практике был установлен определенный перечень земельных дел, в которые должны были вступать сельские советы для склонения сторон к мировому соглашению. Например, дела о семейных разделах, о праве пользования проездами и проулками между усадьбами, о захвате усадебной земли соседями и т.д.¹ Однако поскольку этот перечень не имел законодательного закрепления и не был обязательным, надо думать, сельские советы не стремились участвовать в земельных спорах. По оценке работников земельного аппарата, советы демонстрировали «казенное отношение» к делам. Участие сельсоветов в разрешении земельных дел сводилось, как правило, к составлению описей имущества при семейных разделах и актов осмотра при спорах о границах земельных участков². Моссовет предлагал обязать сельсоветы участвовать в разрешении земельных споров путем выделения в законодательном порядке перечня дел, по которым эти советы имели право (и обязанность) выносить решения. Обжаловать решения сельских советов можно было в судебном порядке в волостные земельные комиссии³.

Это ходатайство было передано для разработки в РКИ РСФСР и послужило, среди прочего, основанием для выдвижения описанного выше предложения Рабкринина о передаче мелких земельных споров на разрешение сельских советов. НК РКИ подготовил проект постановления о передаче

¹ Лихачев В. Участие сельских советов в разрешении земельных споров // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 26. С. 18.

² Поспелов И. Больше активности сельсовета к работе земельного суда // Там же. № 20. С. 19.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1236. Л. 23–23об.

мелких земельных споров, перечень которых в основном совпадал с ходатайством Моссовета, на разрешение сельским советам. Второй инстанцией, однако, предполагались не земельные комиссии, а районные или волостные исполкомы¹.

При этом Рабкрин предлагал провести сперва такое расширение прав сельсоветов в виде опыта в двух уездах Московской губернии и двух округах Центрально-Черноземной области (не уточнялось, каких именно). Необходимость опытной проверки предлагаемого нововведения была вызвана неуверенностью в том, что сельсоветы справятся с новыми обязанностями, а также опасением, что рассмотрение жалоб на решения сельсоветов по земельным делам может чрезмерно загрузить районные и волостные исполкомы².

Президиум ВЦИК утвердил составленный РКИ проект 11 февраля 1929 г. (в итоговом постановлении, однако, в качестве второй инстанции были предусмотрены все же не вышестоящие исполкомы, а земельные комиссии). Опытная проверка нового порядка предполагалась сперва в ряде административно-территориальных единиц: в Московской губернии, Центрально-Черноземной области, Северо-Кавказском крае и т.д. Итоги опыта планировалось подвести не позднее первого ноября 1929 г.³ Однако материалов, касающихся рассмотрения результатов этого опыта, обнаружено не было. Вероятно, это связано с тем, что административный порядок рассмотрения земельных споров на низовом сельском уровне почти сразу после его введения стали предлагать заменить судебным.

С февраля 1928 г. в РСФСР пока в опытном порядке по предложению НК РКИ начали создаваться примирительные камеры при сельских советах – общественные суды, предназначенные для разбора незначительных гражданских и уголовных дел самими крестьянами. Подробно эта инициатива описана в §1 главы 3 настоящей работы. Здесь же следует сказать, что в компетенцию примирительных камер предполагалось включить в том числе мелкие

¹ Там же. Л. 18–19.

² Там же. Л. 17.

³ Там же. Л. 1–1об.

земельные споры, сторонами в которых являлись отдельные крестьянские дворы или землепользователи.

Этой инициативе воспротивился наркомат Земледелия. По его мнению, споры, подлежащие передаче в примирительные камеры (связанные, например, с трудовой арендой или семейно-имущественными разделами), либо носили «глубоко политический характер», либо непосредственно отражались на реконструкции сельского хозяйства. Количество таких споров, по подсчетам Наркомзема, составляло более 200 тысяч, с участием до полумиллиона крестьянских хозяйств¹. Передача такого существенного массива дел, имеющих важное значение в общегосударственном масштабе, в примирительные камеры представлялась Наркомзему невозможной. Эти дела должны были относиться к компетенции сельсовета как органа, ответственного за проведение хозяйственно-политической работы на местах. Ввиду этого Наркомзем предлагал изъять из компетенции примирительных камер земельные споры и образовать для их рассмотрения сельские земельные комиссии в составе председателя сельсовета, члена сельсовета и уполномоченного сельсовета по тому обществу, где происходил спор². Соответствующий проект, подготовленный наркоматом Земледелия, рассматривался в малом СНК в августе 1929 г.³

Параллельно с этим, летом 1929 г., Рабкрин (сперва самостоятельно, а затем совместно с НКЮ РСФСР) трудился над проектом реорганизации низовых органов юстиции для опытно-показательных округов. Образование этих округов было предусмотрено постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 июля 1929 г. «в целях решительного улучшения советских органов», подготовки их к выполнению пятилетнего плана развития народного хозяйства, приближения их к населению и борьбы с бюрократизмом⁴. Мероприятия, разрабатываемые в отношении органов юстиции, затрагивали и земельные суды.

¹ ГАРФ. Ф. Р-5201. Оп. 8. Д. 5. Л. 14.

² Там же. Л. 14–14об.

³ Там же. Л. 15.

⁴ СЗ СССР. 1929. № 45. Ст. 389.

В июне 1929 г. Рабкрин СССР и РСФСР приняли постановление «Об опытно-показательных округах и районах», в котором были даны основные направления планируемых преобразований. Постановление освобождало районные земельные отделения, среди прочего, от обязанностей земельного суда. Земельно-судебные функции следовало распределить между народными судами и сельскими советами. Для целей рассмотрения мелких земельных споров при сельсоветах предполагалось организовывать примирительные камеры¹.

Таким образом, законодатель оказался перед выбором: рассматривать в качестве низового звена в системе земельных судов сельские земельные комиссии, как предлагал Наркомзем, или сделать ставку на общественные суды – примирительные камеры, которые отстаивали Рабкрин и Наркомюст.

Очевидно, выбор был сделан в пользу общественных судов, а идея сельских земельных комиссий была отвергнута. Проект Наркомзема одобрения не получил. В то же время постановлением ВЦИК и СНК от 22 июля 1929 г. исполнительным комитетам советов в опытных округах было предоставлено право по своему усмотрению передавать земельные дела в компетенцию народных судов. Месяцем позже, в конце августа того же года постановлением ВЦИК и СНК было предписано учреждать при сельсоветах опытных округов примирительные камеры, которым были подведомственны в том числе и мелкие земельные споры².

Тем не менее, на данном этапе ликвидации земельных комиссий даже в опытных округах не предполагалось. Напрямую августовское постановление работу земельных комиссий не регулировало. В то же время оно предписывало освободить прокуроров, среди прочего, от участия в их работе (п. 13). Однако на практике во всех опытных округах земельные комиссии были ликвидированы. В связи с этим наркомат Земледелия осенью 1929 г. обратился во ВЦИК с протестом, в котором просил дать разъяснение о незаконности

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1292. Л. 80.

² СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

произведенной ликвидации. По мнению Наркомзема, упразднение земельных комиссий противоречило постановлению от 26 августа 1929 г. (формально это действительно было так)¹.

Президиум ВЦИК не спешил выполнять указанную просьбу. 30 сентября 1929 г. при обсуждении итогов работы Челябинского опытно-показательного округа НК РКИ, НКЗ и НКЮ было предписано ввиду особой важности и сложности деятельности земельных комиссий изучить целесообразность их ликвидации и подготовить особые доклады на этот счет².

Доклада наркомата Земледелия обнаружено не было. А Рабкрин и Наркомюст в октябре 1929 г. представили совместный доклад, в котором обосновывалась целесообразность упразднения земельных комиссий. Законность уже произведенной в опытных округах ликвидации земельных комиссий обосновывалась приведенными выше июньским постановлениям РКИ СССР и РСФСР, а также постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 22 июля 1929 г. Практическая целесообразность упразднения земельных комиссий объяснялась следующим образом. Основную массу работы районных земельных комиссий составляли дела о семейно-имущественных разделах, для разрешения которых гораздо лучше были приспособлены народные суды. Остальные дела, входившие в компетенцию указанных комиссий (споры между отдельными хозяйствами о землепользовании), с проведением коллективизации постепенно должны были свестись к минимальному количеству. Те же дела, которые были ранее подведомственны окружным земельным комиссиям (утверждение проектов землеустройства и разрешение сопутствующих споров), были переданы районным исполкомам. Последние в гораздо большей степени могли обеспечить в этих делах правильный классовый подход, знание местной обстановки и авторитет в глазах местного населения. Кроме того, указывалось, что информации об отрицательных результатах ре-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1292. Л. 301.

² Там же. Л. 300об.

организации земельного суда из опытных округов в РКИ и НКЮ не поступало¹.

Однако, учитывая важность и сложность рассматриваемого вопроса, Рабкрин и Наркомюст признали необходимым при подведении итогов реорганизации низовых органов юстиции в опытно-показательных округах «особо поставить и осветить» предварительные результаты упразднения земельных комиссий².

В докладе об итогах работы органов юстиции в опытных округах, который два названных ведомства подготовили в феврале 1930 г., последнее было сделано. Было констатировано, что народные суды и сельские примирительные камеры успешно разрешали дела, ранее составлявшие подсудность земельных комиссий. За счет проведенной реорганизации была изжита «недопустимая волокита» в области земельно-судебного дела. Народные суды разрешали большинство земельных дел в течение двух недель, а в земельных комиссиях сроки рассмотрения, как правило, исчислялись месяцами³.

Рабкрин и Наркомюст пришли к выводу, что опыт реорганизации земельного суда полностью себя оправдал. Рекомендовано было распространить этот опыт на всю территорию страны, поскольку с проведением коллективизации возникала прямая необходимость ликвидации земельных комиссий⁴.

Сложно определенно сказать, что побудило Рабоче-крестьянскую инспекцию изменить свое мнение относительно целесообразности упразднения земельных комиссий. С момента внесения в 1927 г. изменений в судебно-земельный процесс новых проверок в этой области Рабкрин не проводил. Вероятно, имел место комплекс причин.

Прежде всего, РКИ и НКЮ имели основания полагать, что число земельных споров значительно уменьшится с проведением коллективизации.

¹ Там же. Л. 296об.

² Там же.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 20об.

⁴ Там же. Л. 21.

Примерный устав сельскохозяйственной артели 1930 г.¹ предусматривал образование единого массива из земельных наделов лиц, вступающих в колхоз. Вопросы, касающиеся размеров и границ усадебных земель, относились к компетенции общего собрания и правления колхоза. Такой порядок выводил из юрисдикции земельных комиссий колхозные земли. Вполне обоснованно было предполагать, что с увеличением числа колхозов существенно сократилась бы нагрузка земельных комиссий. Это, в свою очередь, вызывало большое сомнение в необходимости земельных судов как таковых.

Второй причиной было то обстоятельство, что реформа 1927 г. все же не устранила серьезных дефектов в работе земельных комиссий. На это указывали данные, получаемые непосредственно с мест. Так, совещание работников земельных комиссий Ивановской области (1930 г.) отметило в своей резолюции нарушение установленных законом сроков рассмотрения дел в земельных комиссиях (задержки могли достигать полугода), нестабильность их кадрового состава (в частности, частую смену председателей), а также «явные классовые искажения и формально-бюрократический подход ... к разрешаемым делам». Кроме принятия мер для устранения указанных недостатков, совещание просило ОКВК поставить вопрос о скорейшей ликвидации земельных комиссий².

Наличие таких же недостатков – нарушение сроков рассмотрения дел, неудовлетворительный кадровый состав, несоблюдение классовой линии – констатировал и Наркомзем по итогам проверки работы местных земельных комиссий. В частности, указанными дефектами страдали комиссии Тверской³ и Нижегородской губерний⁴, Северо-Кавказского⁵ и Нижневолжского краев⁶.

Изменения 1927 г., при их положительном значении, не могли способствовать решению некоторых фундаментальных проблем, характерных для

¹ СЗ СССР. 1930. № 24. Ст. 255.

² ГАРФ. Ф. Р-5201. Оп. 8. Д. 21. Л. 14–15.

³ Там же. Л. 99.

⁴ Там же. Л. 97.

⁵ Там же. Л. 109–109об.

⁶ Там же. Л. 111.

системы земельных комиссий. В частности, местные (особенно волостные) земельные комиссии испытывали значительные трудности с материальным обеспечением. Члены волостных земельных комиссий часто вынужденно уклонялись от исполнения своих обязанностей из-за низких окладов. Такое положение отчасти объяснялось тем, что комиссии «не проявляли достаточной твердости» в вопросе взыскания судебных пошлин и в результате становились чрезмерно обременительными для волостного бюджета¹. Однако, надо думать, здесь имелись и объективные препятствия. Постановлением от 25 июля 1923 г.², которым был урегулирован порядок взыскания пошлин земельными комиссиями, устанавливались случаи, когда участники освобождались от их уплаты. В частности, судебные пошлины не взыскивались с лиц, которых земельная комиссия признавала не имеющими достаточных средств для уплаты пошлины. Таким образом, хотя действительно могло случаться халатное отношение работников комиссий ко взысканию судебных пошлин³, объективная невозможность уплаты пошлин сельской беднотой также имела место.

Также важным мотивом к упразднению земельных комиссий было несоблюдение ими классовой линии. В конце 1920-х гг., в преддверии сплошной коллективизации правильная с классовой точки зрения политика местных органов имела существенное значение. Особо важным этот вопрос являлся в отношении земельных органов. Как уже было сказано, в компетенцию земельных комиссий входило, наряду с разрешением спорных дел, также и утверждение землеустроительных проектов. Поэтому названные комиссии имели статус фактических распорядителей земель на местах.

Как показала практика, далеко не всегда земельные комиссии способствовали реализации курса на сплошную коллективизацию. Факты многочисленных ошибок и прямых извращений классовой политики выявлялись в

¹ Извеков С.Н. Один из недостатков в работе волземкомиссий // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 5. С. 18.

² СУ РСФСР. 1923. № 69. Ст. 672.

³ Ильина Т.Н., Рулев М.С. Земельные комиссии в РСФСР 1920-х годов: судоустройственные и судопроизводственные аспекты // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2022. № 2. С. 100.

ходе проверок деятельности местных земельных комиссий¹. Сами работники земельных органов вынуждены были признать, что земельные комиссии зачастую «не умеют разглядеть в земельных спорах классовую сущность борьбы»².

К этому следует добавить, что в 1929 г. Рабкрин РСФСР в рамках чистки советского аппарата проводил и чистку наркомата Земледелия и его местных органов. По ее итогам РКИ пришла к выводу, что Наркомзем не контролировал должным образом проведение работ по землеустройству на местах, в результате чего допускались извращения партийных и правительственных директив. В ряде губерний, среди которых назывались Нижегородская, Смоленская, Брянская и даже Московская, местными земельными органами неоднократно в нарушение общей политики проводилось преимущественно единоличное землеустройство. Обследователи же отдела землеустройства наркомата Земледелия оставляли эти факты без внимания³. Можно предположить, что такие результаты вовсе не способствовали доверию правительства в целом и Рабкрин в частности к работе земельных комиссий.

Несоблюдение земельными комиссиями классовой линии проявлялось и в том, что они далеко не всегда содействовали борьбе с незаконным оборотом земли. В 1926 г. в УК РСФСР была введена статья 87-а, устанавливающая уголовную ответственность за незаконное отчуждение прав на землю⁴. Однако местные земельные комиссии не везде стремились активно выявлять виновных и подлежащих ответственности по данной статье. Например, земельные комиссии Череповецкого округа за период с апреля по октябрь 1928 г. рассмотрели 371 дело о лишении прав на землепользование, из которых в 116 случаях имелись прямые указания на совершение противозаконных сде-

¹ Кубяк Н.А. На борьбу с извращениями в земельной политике // Сельскохозяйственная жизнь. 1929. № 30. С. 1.

² Спирин М. Кулацкому нажиму на земельные комиссии – дать отпор (По материалам приема ходяков в ОКВК) // Там же. № 35. С. 10.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 5об.

⁴ СУ РСФСР. 1928. № 36. Ст. 269.

лок с землей. Но лишь в 16 из 116 дел по инициативе земельных комиссий было возбуждено уголовное преследование по ст. 87-а¹.

С другой стороны, передача земельных споров в компетенцию примирительных камер при сельских советах способствовала бы усилению этих советов с политической и хозяйственной точки зрения. Это было, опять же, существенное обстоятельство ввиду коллективизации. На это указывала следовательская группа РКИ под руководством В. Гроссмана, проводившая проверку низового советского аппарата в преддверии принятия Рабкрином СССР и РСФСР в июне 1929 г. постановления об опытных округах (см. выше). Следователи пришли к выводу, что низовой аппарат крайне слаб и не справляется с усложнившимися задачами, которые стоят перед советской деревней.

Группа рекомендовала, среди прочего, в целях усиления и укрепления сельских советов предоставить им право организовывать примирительные камеры для разрешения незначительных гражданских дел и земельных споров². Эта рекомендация нашла отражение и в Основных положениях об организации сельских советов, утвержденных 3 февраля 1930 г.³ Основные положения предписывали сельсоветам, как высшим органам власти в пределах своей территории, организовывать примирительные камеры (которые были переименованы в сельские общественные суды).

В пользу целесообразности передачи земельных споров народным судам свидетельствовал тот факт, что к концу 1920-х гг. указанные суды имели определенный опыт в разрешении земельных дел, хотя таковые формально были им не подсудны. Объяснялось это тем, что рассмотрение народными судами вытекающих напрямую из поземельных отношений гражданско-правовых споров не могло производиться без учета основных начал национализации земли и политики партии по отношению к сельскому хозяйству. Поэтому в таких делах судам приходилось разрешать и вопросы земельного

¹ Орлов А. Незаконные сделки с землей и борьба с ними // Советская юстиция. 1930. № 15. С. 8.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1146. Л. 6, 8.

³ СЗ СССР. 1930. № 16. Ст. 172.

права. В частности, Верховный суд РСФСР столкнулся с необходимостью дать определение правового статуса домохозяина и юридической природы его отношений с другими членами двора. Также в Саратовском губернском суде, а затем в Верховном суде разрешался спор между Петровским лесничеством и Козловским земельным обществом о пользовании земельным участком¹. Наличие у судов подобного опыта являлось доказательством того, что они были вполне способны справиться с разрешением земельных споров если не лучше, то, по меньшей мере, не хуже земельных комиссий.

С учетом всего сказанного выше предложение о ликвидации земельных комиссий следует признать обоснованным и своевременным. Система земельных комиссий была упразднена постановлением от 10 октября 1930 г.² Подведомственные им дела были, как и предполагали РКИ и НКЮ, распределены между народными судами, сельскими общественными судами и сельсоветами. Надо сказать, что на местах земельные комиссии были ликвидированы даже раньше, чем последовала санкция из центра: к примеру, в Нижневолжском крае это произошло в феврале 1930 г.³, в Западной области – в сентябре 1930 г.⁴ Это можно считать еще одним подтверждением своевременности и обоснованности всего мероприятия в целом.

С учетом всего изложенного можно сделать вывод, что ликвидация земельных комиссий в 1930 г., инициированная в том числе Рабоче-крестьянской инспекцией, имела действительные основания. Таковыми основаниями являлись существенные недостатки (чрезмерные сроки производства, высокий процент отмены решений, неудовлетворительный кадровый состав), которые не были исправлены предложенными НК РКИ в 1927 г. мерами. Также объективные условия конца 1920-х гг. (начало сплошной коллективизации в деревне) способствовали тому, что специальные земельные

¹ Лисицын А. Вопросы земельного права в общих судах // ЕСЮ. 1928. № 1. С. 8–10.

² СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 623.

³ ГАРФ. Ф. Р-5201. Оп. 8. Д. 22. Л. 134.

⁴ Там же. Л. 161.

суды становились ненужными. Поэтому предложение об упразднении земельных комиссий следует признать своевременным и обоснованным.

§3 Ликвидация арбитражных комиссий. Создание системы органов государственного арбитража

Арбитражные комиссии составляли систему специальных квазисудебных органов для рассмотрения споров между государственными предприятиями. В годы нэпа существовало две системы арбитражных комиссий: ведомственные (в 1922 г. была учреждена система арбитражных комиссий при ВСНХ и его органах¹) и межведомственные. Начало созданию системы межведомственных арбитражных комиссий было положено принятием 21 сентября 1922 г. Положения о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями². Данные арбитражные комиссии учреждались при областных экономических совещаниях (ЭКОСО) для рассмотрения споров, не разрешаемых внутри того или иного ведомства. При СТО учреждалась Высшая арбитражная комиссия (ВАК СТО).

Арбитражные комиссии в своей работе частично должны были руководствоваться нормами процессуального законодательства. Однако имелись и свои особенности, обусловленные ориентацией прежде всего на обеспечение хозяйственных интересов государства. Положение 1922 г. предоставляло арбитражным комиссиям право, исходя из общегосударственных интересов, принять постановление об отсрочке или рассрочке исполнения своего решения, о замене предмета исполнения другим предметом или денежным эквивалентом либо об освобождении от обязательства полностью или в части (п. 13). Аналогичное право предоставлялось ВАК СТО (п. 5 Положения о ней, утвержденного в 1924 г.³). Также согласно Правилам о производстве дел в

¹ Максимович А.Я. Арбитраж в системе министерства, ведомства. М., 1987. С. 8.

² СУ РСФСР. 1922. № 60. Ст. 769.

³ СУ РСФСР. 1924. № 62. Ст. 618.

ВАК СТО и местных арбитражных комиссиях от 14 марта 1923 г.¹, в целях более квалифицированного подхода к хозяйственным спорам в состав указанных комиссий обязательно должны были входить один юрист и один хозяйственник.

Предложение о ликвидации арбитражных комиссий было выдвинуто Рабкрином СССР в 1928 г. в лице В.А. Радус-Зеньковича, возглавлявшего следовательскую группу, которая провела в конце 1920-х гг. ряд проверок судебных и правоохранительных органов. Это предложение было обусловлено главным образом убежденностью следователей РКИ в отсутствии необходимости в специальных органах для рассмотрения споров между государственными предприятиями. По этому вопросу в 1920-е гг. велись оживленные дискуссии. Противники арбитражных комиссий, к числу которых принадлежал и Рабкрин, отрицали специфику методов работы указанных комиссий и характера рассматриваемых ими дел. Поэтому споры между государственными предприятиями были вполне по силам народным судам, а в особой системе органов для этих целей не было необходимости.

В силу дискуссионности вопроса предложения о ликвидации арбитражных комиссий неоднократно высказывались в годы нэпа. Так, ходатайство об упразднении арбитражной комиссии ВСНХ в сентябре 1922 г., то есть спустя несколько месяцев после ее учреждения, возбудил НКЮ РСФСР. При разработке Положения об арбитражной комиссии ВСНХ, принятого в 1926 г., также на ликвидации данного органа настаивала ВАК СТО².

Дискуссия вокруг арбитражных комиссий, особенно живо развернувшаяся во второй половине 1920-х гг., когда в нее включился Рабкрин, была, в сущности, несколько глубже, чем вопрос целесообразности существования системы арбитражных комиссий как таковой. В ходе этого спора неизбежно вставали более широкие вопросы: о природе экономических отношений внутри социалистического сектора, о применимости норм гражданского пра-

¹ СУ РСФСР. 1923. № 25. Ст. 292.

² Андреева Е.С. Становление и развитие арбитражных судов в России в период с 1922 г. по 1993 г.: Историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 24–25.

ва к этим отношениям и о существовании в этой области особого права, которое творили сами арбитражные комиссии в своих решениях. Примечательно, что параллельно с обсуждением судьбы арбитражных комиссий велись теоретические споры о соотношении хозяйственного и гражданского права. Некоторые советские правоведы и работники юстиции (в том числе П.И. Стучка и Е.Б. Пашуканис) полагали, что с развитием плановой экономики сфера применения гражданско-правовых категорий будет сужаться. В то же время отношения внутри расширявшегося с каждым днем социалистического сектора основываются на нормах не гражданского, а хозяйственного (хозяйственно-административного) права. Последнее исходит из государственных интересов планирования хозяйства, вследствие чего базовые гражданско-правовые категории были в нем не применимы. В связи с этим, в частности, VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников счел необходимым изъять отношения, возникающие в социалистическом секторе хозяйства, «из области гражданского права и суда» и выделить их в особое хозяйственно-административное право¹.

Вопрос специфики отношений внутри социалистического сектора и вытекающая из нее проблема арбитражных комиссий обсуждались на II совещании юрисконсультов государственной промышленности весной 1927 г. Совещание указало, что имущественный оборот между государственными предприятиями «своим определяющим моментом имеет не осуществление частного интереса и произвола отдельных государственных предприятий, а выполнение плановых заданий государственно-хозяйственного центра». Поэтому, хотя в основе деятельности государственных предприятий лежат регулируемые гражданским законодательством товарно-денежные отношения, не вся указанная деятельность может «вписаться» в рамки гражданского права. Товарные отношения внутри социалистического сектора регулируются также хозяйственным планом и практикой арбитражных комиссий. Послед-

¹ Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883–1954): государственный деятель и правовед. Статья шестьдесят третья // Законодательство. 2022. № 10. С. 89–92.

ние в свете всего сказанного признавалось необходимым сохранить как самостоятельный хозяйственно-судебный институт¹.

Тем не менее вопрос об упразднении арбитражных комиссий был вновь поднят в январе 1927 г. при рассмотрении отчета о деятельности ВАК СТО СССР за 1926 г. Подготовительной комиссии при СНК СССР было поручено наряду с указанным отчетом изучить также предложения наркоматов Юстиции союзных республик о возможности рассмотрения вопросов, подведомственных арбитражным комиссиям, «в нормальной сети гражданских судов»². Не уточнялось, от наркоматов каких именно союзных республик исходило это предложение. Но с учетом того, что в марте 1927 г. в СНК РСФСР рассматривался протест НКЮ относительно целесообразности дальнейшего существования арбитражных комиссий (вопрос был разрешен в отрицательном для НКЮ смысле³), можно предположить, что российский Наркомюст как минимум разделял мнение о необходимости ликвидировать систему названных органов.

Подготовительная комиссия (а вслед за ней и сам союзный СНК), однако, рассматривала вопрос не о ликвидации арбитражных комиссий, а о включении их в систему судебных органов. В ходе этого обсуждения ряду ведомств было предписано представить свои заключения о целесообразности дальнейшего существования арбитражных комиссий как особых учреждений, не включенных в общую систему судебных установлений⁴.

Большинство ведомств, от которых было получено заключение, высказалось за сохранение указанных комиссий как структуры, автономной от общей системы судебных органов. Объяснялось это описанной выше спецификой споров, рассматриваемых арбитражными комиссиями. Кроме того, указывалось на непригодность судейского корпуса и гражданского про-

¹ Вопросы промышленного права. Материалы Второго Совещания Юристоконсультов Госпромышленности. М., 1928. С. 102.

² ГАРФ. Ф. Р-5674. Оп. 7. Д. 75. Л. 65.

³ Там же. Л. 52.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 316. Л. 113.

цессуального законодательства к рассмотрению споров хозяйствующих субъектов «под углом общегосударственного интереса»¹.

В то же время нашлись и сторонники точки зрения о нецелесообразности существования арбитражных комиссий в принципе. Так, Верховный суд РСФСР высказался за ликвидацию данных органов и образование единоличных расчетных палат для упрощенного разбора споров, возникающих в государственном секторе. При особой сложности эти споры могли передаваться в общий суд. Выносить же на рассмотрение особых органов споры между социалистическими предприятиями, когда «судятся ... правая и левая рука государства между собой», по мнению Верховного суда, вообще было ненормально².

В том же году вопрос о целесообразности ликвидации арбитражных комиссий был поставлен В.А. Радус-Зеньковичем. Свое предложение на этот счет он направил в РКИ СССР в июле, после завершения обследования низовых судебных-следственных органов. Радус-Зенькович полагал, что необходимость в существовании арбитражных комиссий к концу 1920-х гг. уже отпала. Поэтому он предложил изучить проблему целесообразности их ликвидации в ходе обследования срединных и высших судебных-следственных органов, которое было запланировано к проведению в 1928 г. силами его группы. Это предложение в РКИ было принято, а санкция на включение арбитражных комиссий в программу обследования – дана³.

По итогам обследования в июне 1928 г. Радус-Зенькович подготовил доклад с обоснованием необходимости упразднения арбитражных комиссий. Указывалось, что действительных причин для сохранения особой системы органов, разрешающих споры исключительно в социалистическом секторе экономики, не имелось. Исторически учреждение арбитражных комиссий было обусловлено, во-первых, недостаточной четкостью правового положения государственных органов по отношению друг к другу, тем «первоздан-

¹ Там же. Л. 113–114.

² Там же. Л. 115.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 119. Л. 2–2об.

ным хаосом», в котором их имущества находились в начале нэпа. Во-вторых, слабостью личного состава общих судебных мест, делающей их неспособными разбираться в сложных хозяйственных отношениях между государственными предприятиями. К концу периода новой экономической политики все эти основания потеряли свою актуальность¹.

Радус-Зенькович утверждал, что плановые отношения, существующие в государственном секторе, в то же время являются правовыми, так как планирование не означает устранения права. При условии сосуществования социалистических отношений с рыночными (пусть даже при преобладании первых) правовой характер неизбежен для отношений обоих типов. Следовательно, споры, возникающие в государственном секторе, по существу не отличаются от правовых споров, рассматриваемых в общих судах. Поэтому существование особой системы органов, рассматривавших исключительно споры государственных предприятий и учреждений, было нецелесообразно².

Помимо соображений теоретического характера, мотивом к ликвидации арбитражных комиссий были также данные, свидетельствующие о недовлетворительности их работы с технической точки зрения. Так, было указано на отсутствие досудебной подготовки дел в арбитражных комиссиях, что порождало отложение дел и затяжной характер разрешения. Также о низком качестве работы арбитражных комиссий свидетельствовал высокий процент отмены их решений: например, по Нижегородской комиссии он составлял 32%, Воронежской – 36%, Смоленской – 38%, Крымской – 45%³.

Способность народных судов справиться с делами, подведомственными арбитражным комиссиям, Радус-Зенькович обосновывал тем, что преобладающая масса дел, рассматриваемых в местных арбитражных комиссиях, не превышает по суммам иска подсудности народных судов. Кроме того, в результате изучения дел, рассмотренных в арбитражных комиссиях, исследователи пришли к выводу, что основную их массу составляют связанные с

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 236.

² Там же. Л. 234–238.

³ Радус-Зенькович В. Арбитражные комиссии и система общего суда // ЕСЮ. 1928. № 27. С. 760.

рыночными отношениями споры госорганов. В этих делах не было обнаружено «ничего специфически особенного, что не было бы присуще и работе общего суда, или же могло бы стать ему доступным на основе гибкого диалектического применения закона»¹.

Радус-Зенькович отвергал указание и на специфику метода работы арбитражных комиссий и наличие у них каких-то особых прав, позволяющих принимать более жизненные и целесообразные прежде всего с экономической точки зрения решения. Имелось в виду главным образом право постановлять, из соображений общегосударственных интересов, об отсрочке или рассрочке исполнения обязательства либо о замене его предмета. Народные суды, по мнению Радус-Зеньковича, располагали аналогичным правом в силу ст. 4 ГПК РСФСР. Эта статья предписывала суду «за недостатком узаконений и распоряжений для решения какого-либо дела» разрешать его на основе общих начал советского законодательства и политикой правительства².

На этот счет имелось и инструктивное письмо Верховного суда РСФСР, изданное в январе 1927 г. Судам предписывалось основывать свои решения не только на положениях гражданского законодательства, но и на практической необходимости проведения устойчивой экономической политики по единому государственному плану. В качестве примера приводилась практика по ст. 30 ГК РСФСР в части признания недействительной сделки, направленной к явному ущербу для государства. При выявлении таких сделок ориентироваться следовало не только на их юридические критерии, но и на понятие ущерба для государства в совокупности взаимоотношений госоргана и частного лица и оценки деятельности последнего. Указывалось, что «никогда нельзя общие юридические отношения понимать абстрактно, не вникая в существо конкретных взаимоотношений, в их действительную природу, а не только юридическую форму»³.

¹ Там же. С. 760–762.

² СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

³ Судебная практика РСФСР. 1927. № 2. С. 7–8.

Таким образом, по мнению Радус-Зеньковича, не было никаких препятствий к тому, чтобы ликвидировать систему межведомственных арбитражных комиссий и передать дела, составлявшие их компетенцию, народным судам. Для этого следовало организовать специальные хозяйственные сессии (по типу трудовых) в составе судьи и членов-хозяйственников. При этом, однако, ведомственные арбитражные комиссии необходимо было сохранить. Положение о них требовалось изменить, признав обязательным рассмотрение в них споров организационно-хозяйственного и технического характера, «не носящих в себе элементов спора о праве и не требующих применения квалифицированного правового подхода». Например, о распределении имущества между трестами и предприятиями или об отношениях внутри синдикатов¹.

С опровержением тезисов Радус-Зеньковича выступил председатель ВАК при ЭКОСО РСФСР Н.Н. Овсянников. По его словам, выводы группы Радус-Зеньковича по вопросу арбитражных комиссий были «совершенно лишены той необходимой объективности, которой сопровождаются выводы РКИ обычно»². Например, средний процент отмены решений арбитражных комиссий РСФСР за 1927 г., который был оценен Рабкрином как весьма значительный, в действительности был ниже аналогичного показателя в отношении общих судов (21,8% и 36,8% соответственно)³. Таким образом, претензии в адрес арбитражных комиссий, отчасти ставшие основанием для вывода о целесообразности их ликвидации, с учетом всех сопутствующих обстоятельств не соответствовали действительности.

Овсянников настаивал и на специфическом характере споров, рассматриваемых арбитражными комиссиями. Во-первых, разрешаемые ими дела не имели собственно правового характера, а представляли собой сложный комплекс отношений – бухгалтерских, плановых и т.д. Во-вторых, с развитием плановой экономики и социалистического сектора правовые моменты в этой

¹ Радус-Зенькович В. Арбитражные комиссии и система общего суда // ЕСЮ. 1928. № 27. С. 764.

² Овсянников Н., Фирсов В. Об арбитражных комиссиях, о метафизике и диалектике тов. Радус-Зеньковича // ЕСЮ. 1928. № 42-43. С. 1105.

³ Там же. С. 1104.

области должны были отступить перед критерием хозяйственной целесообразности. Все это делало невозможной ликвидацию арбитражных комиссий, как органов, наиболее приспособленных к разрешению споров подобного характера¹.

Возражения инициатива группы Радус-Зеньковича встретила и со стороны местных органов. Против высказался Ленинградский исполком, опять же на основании специфики споров в арбитражных комиссиях, которые должны разрешаться с точки зрения хозяйственной целесообразности и закона (а не только закона, как в общих судах)². Аналогично против выступил Самарский исполнительный комитет³.

В ходе дискуссии вокруг арбитражных комиссий нашлись и сторонники своего рода промежуточной позиции. Арбитражные комиссии следовало встроить в общую судебную систему, поскольку они, по сути, – тоже суды, руководствующиеся в своей работе нормами ГПК, принимающие решения на основе норм гражданского права. В то же время ввиду специфических особенностей госпредприятий, как звеньев единого государственного хозяйства, нельзя было говорить о ликвидации арбитражных комиссий как особых судов для рассмотрения споров внутри социалистического сектора⁴.

В поддержку позиции Радус-Зеньковича против сохранения системы арбитражных комиссий выступил член Верховного суда РСФСР С.Н. Абрамов. Арбитражные комиссии, по его мнению, сильно не отличались от народных судов ни по своему персональному составу, ни по методам работы, ни по характеру рассматриваемых дел. В то же время упразднение арбитражных комиссий дало бы значительную экономию бюджетных средств, упрощение государственного аппарата и повышение плановой и договорной дисциплины⁵.

¹ Там же. С. 1105–1106.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 501. Л. 219–219об.

³ Там же. Л. 224.

⁴ Гинзбург Л. Арбитражные комиссии и государственное хозяйство // Революция права. 1928. № 6. С. 31.

⁵ Абрамов С. Еще и еще раз об арбитражных комиссиях // ЕСЮ. 1929. № 45. С. 1055–1057.

Высказывалась и иная позиция: предлагалось не ликвидировать, а реорганизовать арбитражные комиссии в «посредническо-примирительный» орган. Конструирование арбитражных комиссий как судебных органов, во-первых, не давало им в полной мере учитывать возможные последствия выносимых ими решений для хозяйственного оборота. Критерий хозяйственной целесообразности рассматривался лишь в контексте конкретного дела, без учета последствий изменения договорных взаимоотношений для других обязательств, тесно связанных с измененными или основанными на них. Во-вторых, принятие арбитражными комиссиями решений, противоречащих закону, но соответствующих принципу хозяйственной целесообразности (который сам по себе очень широк и многозначен), неизбежно разлагающим образом действовало на договорную дисциплину. На эту проблему обращали внимание и сами хозяйственники¹.

Если же реорганизовать арбитражные комиссии в виде примирительных присутствий, то процедура принятия решений, в которой стороны также будут играть активную роль, позволит более широко взглянуть на рассматриваемый спор и тщательнее оценить то или иное решение с точки зрения хозяйственной целесообразности. Кроме того, даже если арбитражная комиссия примет решение, не соответствующее букве закона, оно, поскольку не имеет характера прецедента, не повлияет негативным образом на общую договорную практику². Аналогичную позицию чуть позже высказало совещание в Совете съездов государственной промышленности и торговли, в котором участвовал и председатель на тот момент уже ВАК СТО СССР Н.Н. Овсянников³. Надо сказать, что в конечном счете к подобной конструкции арбитража и пришли, однако уже применительно не к арбитражным комиссиям, а к созданным на их месте органам государственного арбитража.

¹ Бунцельман С. Роль арбитражных комиссий в связи с усилением плановых начал в хозяйстве СССР // Право и жизнь. 1928. № 2–3. С. 96.

² Там же. С. 97.

³ Роз Д. Хозорганы и арбитражные комиссии // Рабочий суд. 1929. № 10-11. С. 819.

Параллельно с Радус-Зеньковичем над проблемой арбитражных комиссий работал еще один сотрудник РКИ СССР по фамилии Петерс. Ему было поручено изучить вопрос о целесообразности создания арбитражной комиссии при наркомате Внешней и внутренней торговли СССР. НКТ представил соответствующий проект в СНК СССР в августе 1927 г.¹ В январе 1928 г. данный проект был передан для предварительной проработки в РКИ². Однако в связи с тем, что в тот момент группа Радус-Зеньковича проводила проверку судебно-следственного аппарата (и в том числе арбитражных комиссий на предмет возможности их упразднения), рассмотрение порученного Петерсу вопроса было решено отложить до окончания этой проверки³. Интересно при этом, что еще 31 октября 1927 г. от имени РКИ СССР А.А. Сольц (управляющий юридическим отделом Рабкрин) прислал в наркомат Внешней и внутренней торговли отзыв, в котором признавал целесообразным существование ведомственной АК при НКТ⁴.

Описанные выше тезисы Радус-Зеньковича о ликвидации арбитражных комиссий были переданы для проработки в комиссию из пяти членов ЦКК – РКИ, включая самого Радус-Зеньковича, под председательством Петерса. 25 сентября 1928 г. комиссия пришла к выводу о нецелесообразности ликвидации арбитражных комиссий. В то же время, однако, группе Радус-Зеньковича предлагалось проработать вопрос об улучшении работы арбитражных комиссий (как ведомственных, так и межведомственных) в направлениях уточнения их компетенции и ускорения разбора дел. Также указанной группе предписывалось пересмотреть сеть существующих арбитражных комиссий и ликвидировать их там, «где они не представляют необходимости существования»⁵.

Радус-Зенькович представил, однако, особое мнение, где критиковал решение комиссии, признав его неопределенным. Он настаивал на том, что-

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 11. Д. 2831. Л. 56–59.

² Там же. Л. 53.

³ Там же. Л. 52.

⁴ Там же. Л. 69.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 681. Л. 123.

бы «поставить этот вопрос на коллегия, для дополнительного обмена мнениями»¹.

Однако вместо дополнительного обмена мнениями в феврале 1929 г. коллегия РКИ СССР по совместному докладу Петерса и Радус-Зеньковича рассматривала третий вариант решения проблемы арбитражных комиссий – ликвидацию ведомственных комиссий. Существовавшую же в РСФСР сеть межведомственных комиссий предполагалось сократить, упразднив те из них, которые не имеют достаточно нагрузки².

Вместе с тем, представленные Петерсом и Радус-Зеньковичем проекты резолюции коллегии РКИ и постановления ЦИК и СНК СССР предусматривали изменения и в организации разрешения дел в арбитражных комиссиях. Так, комиссиям предлагалось перейти от судебного порядка к комиссионным методам работы: с максимальным упрощением всех стадий прохождения дел, устранением излишних формальностей и ускорением производства. Среди конкретных практических мер, способствующих реализации этой цели, содержалась рекомендация максимально добиваться того, чтобы спорящие учреждения и предприятия представляли в процессе не юрисконсульты, а их (предприятий) руководители. Кроме того, обжалование решений местных арбитражных комиссий допускалось только в случае, если сумма иска превышала три тысячи рублей³.

Проект постановления ЦИК и СНК СССР, который представили Петерс и Радус-Зенькович, наряду с указанием на ликвидацию арбитражной комиссии ВСНХ, расширял полномочия межведомственных арбитражных комиссий. В проекте сохранялось право арбитражных комиссий, исходя из соображений хозяйственной целесообразности, устанавливать отсрочку или рассрочку исполнения обязательств либо освобождать стороны от ответственности. Вместе с тем арбитражные комиссии получали право по своему смотрению изменять содержание обязательств между социалистическими

¹ Там же. Л. 124.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1235. Л. 32.

³ Там же. Л. 33.

предприятиями или расторгать их, а также обязывать стороны споров вступать в имущественные отношения¹.

Таким образом, арбитражные комиссии по этому проекту в некоторой степени теряли присущий им характер судебных органов и становились своего рода посредниками в установлении имущественных отношений между хозяйствующими субъектами. Предложения Петерса и Радус-Зеньковича можно считать начальным этапом трансформации арбитражных комиссий из собственно судебных органов в посреднические. Эта трансформация отвечала конкретным историческим условиям конца 1920-х – начала 1930-х гг. Значительный рост числа государственных предприятий и господство плановой экономики на первое место ставили не соблюдение индивидуальных хозяйственных интересов отдельного предприятия, а максимально быстрое и результативное исполнение им своей хозяйственной функции. Затягивание разрешения споров между предприятиями, неизбежное в том случае, если рассмотрение этих споров было организовано по типу судебного процесса, отнюдь не способствовало достижению указанной цели. Такое изменение характера, на данном этапе лишь намеченное, гораздо более явно проявилось при создании органов государственного арбитража.

Трудно сказать, что заставило Радус-Зеньковича и Петерса изменить свою первоначальную позицию и на основе каких конкретно данных они пришли к выводу о целесообразности ликвидации ведомственных арбитражных комиссий. Ранее в материалах Рабкрина такое предложение не фигурировало. Сведений же о новых обследованиях системы арбитражных комиссий обнаружено не было. Можно только предположить, что в ходе подготовки этого предложения на основе имеющихся материалов состоялась обширная дискуссия, в результате которой оно и было выдвинуто.

Описанные предложения по большей части были приняты коллегией Рабкрина, однако только 21 мая 1929 г. В качестве обоснования ликвидации ведомственных арбитражных комиссий констатировалось, что РКИ получает

¹ Там же. Л. 36–37.

для рассмотрения огромное количество дел по несоблюдению хозяйственными органами договоров. Это свидетельствовало о крайней слабости договорной и плановой дисциплины в указанных органах. Таким образом, ведомственные АК не выполнили свою основную задачу, которая состояла в борьбе за эту дисциплину. Их роль сводилась к судебному рассмотрению отдельных имущественных споров¹.

В то же время было сочтено необходимым сохранение и дальнейшее укрепление межведомственных комиссий. Для рационализации системы арбитражных комиссий Рабкрину РСФСР также было предложено пересмотреть их существующую сеть с тем, чтобы в каждой районированной области (крае) или автономной республике было оставлено по одной комиссии при соответствующем исполкоме или СНК. Там, где районирование еще не было проведено, предполагалось оставить по одной комиссии при исполкомах хозяйственных центров областей, намеченных по плану районирования².

Постановление коллегии сохранило предписание арбитражным комиссиям перейти от судебного порядка рассмотрения дел к комиссионным методам работы и соответствующие мероприятия, которые для этого предложили в феврале 1929 г. Петерс и Радус-Зенькович³. Однако расширение компетенции межведомственных арбитражных комиссий, которое содержалось в февральском проекте постановления ЦИК и СНК СССР, коллегия не считала нужным включить в свой проект⁴.

3 июня проект ликвидации ведомственных арбитражных комиссий был рассмотрен и одобрен Подготовительной комиссией при СНК СССР. Но комиссия пошла в своих рассуждениях дальше. Рабкрину было поручено в трехмесячный срок разработать вопрос о дальнейшем существовании арбитражных комиссий при СТО и ЭКОСО в целях передачи дел из арбитражных

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1275. Л. 19.

² Там же.

³ Там же. Л. 20.

⁴ Там же. Л. 22–23.

комиссий «в общесудебные установления», с выделением для этой цели особых гражданских отделений¹.

Вероятно, этим поручением и в целом такой позицией Подготовительной комиссии объясняется тот факт, что в октябре 1929 г. Рабкрин все же внес в СТО СССР проект ликвидации всей системы арбитражных комиссий. В объяснительной записке к проекту указывалось, что арбитражные комиссии, призванные вести борьбу за договорную дисциплину, на деле свели свою роль к рассмотрению отдельных имущественных споров, аналогичных тем, что рассматривались в общих судах. При этом сроки рассмотрения дел в отдельных случаях могли достигать до 5-6 месяцев, а содержание аппарата названных органов вставало бюджету в значительную сумму. Рабкрин констатировал, что система арбитражных комиссий не была в состоянии вести действительную борьбу за соблюдение договорной и плановой дисциплины. Факты нарушения последней сам НК РКИ обнаруживал «при каждом ревизионном обследовании»².

При подготовке указанного проекта никаких новых обследований системы арбитражных комиссий РКИ не проводила. Следовательно, надо думать, основанием для него стали уже имеющиеся в распоряжении коллегии данные, в том числе материалы обследования группы Радус-Зеньковича.

Трудно сказать, с чем связано такое изменение позиции коллегии РКИ СССР, которая совсем недавно признала необходимым сохранить систему межведомственных арбитражных комиссий. Возможно, причиной стали объективные исторические процессы, о которых частично было сказано выше и более подробно будет сказано далее. С учетом того, какими обширными дискуссиями сопровождалась проблема арбитражных комиссий (в том числе внутри самого Рабкрина), можно также предположить, что позиция сторонников упразднения всех комиссий, ввиду вполне определенно выраженного поручения Подготовительной комиссии при СНК СССР, получила в октябре

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 11. Д. 2831. Л. 41.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 681. Л. 34–35.

1929 г. численный перевес в коллегии РКИ. Тем более аргументы, которые приводились в пользу этой позиции, ранее служили обоснованием ликвидации исключительно ведомственных арбитражных комиссий.

Дополнительным аргументом мог стать также тот факт, что с февраля 1929 г. некоторые хозяйственные споры были переданы из арбитражных комиссий в народные суды. Таким образом, определенный опыт в данной сфере у народных судов имелся, что подтверждало тезис о ненужности специальных хозяйственных судов¹.

Проект ликвидации арбитражных комиссий рассматривался в СНК СССР в ноябре 1929 г. Однако Совнарком ограничился решением об упразднении только ведомственных комиссий, как ранее предлагала РКИ². Постановление ЦИК и СНК СССР об этом было принято в декабре того же года³. В то же время, принимая предложение Рабкринина о ликвидации ведомственных арбитражных комиссий, СНК поручил ВАК при СТО СССР переработать положение, регулирующее ее деятельность⁴.

Высшая арбитражная комиссия представила в СТО СССР свой проект в начале апреля 1930 г.⁵ Предварительно он был согласован с рядом заинтересованных ведомств, в том числе с РКИ СССР. Однако вместо этого 4 марта 1931 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление об упразднении всей системы арбитражных комиссий вообще⁶. Дела, ранее подведомственные арбитражным комиссиям, передавались судебным органам в соответствии с законодательством союзных республик. В исключительных случаях (например, когда в спорах участвовали предприятия общесоюзного значения) соответствующие споры разрешались Верховным судом СССР.

Сложно определенно сказать, что побудило правительство изменить свое мнение о необходимости арбитражных комиссий. Новыми данными о

¹ Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2007. С. 59.

² ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 2697. Л. 50.

³ СЗ СССР. 1930. № 6. Ст. 60.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 2697. Л. 50.

⁵ Там же. Л. 55–57.

⁶ СЗ СССР. 1931. № 14. Ст. 135.

работе этих комиссий со времен описанных выше проверок Рабкринина оно не располагало. Следует согласиться с высказываемым в научной литературе мнением, что причиной была новизна проблемы обособления хозяйственных споров и вызванные этим дискуссии и колебания в правительственных кругах¹.

Можно также предположить, что убеждение в ненужности арбитражных комиссий было обусловлено объективными процессами в экономической жизни государства, и мероприятиями, которые оно проводило в ответ на эти процессы. Провозглашение курса на индустриализацию и реализация с 1928 г. первого пятилетнего плана развития народного хозяйства, повлекшее за собой значительный рост социалистического сектора экономики, привело к необходимости изменить и порядок взаимного расчета между государственными предприятиями. Система взаимного кредитования путем выдачи векселей, сложившаяся в годы нэпа, к началу 1930-х гг. уже не соответствовала текущим задачам. В частности, она приводила к появлению значительного числа встречных векселей, многократному кредитованию одного и того же товара, что делало систему расчетов между предприятиями слишком сложной и запутанной. Это, в свою очередь, влекло затруднения при планировании и финансировании отдельных отраслей народного хозяйства².

Выходом из положения стала кредитная реформа. Начало ей было положено постановлением ЦИК и СНК СССР в январе 1930 г.³, когда коммерческое кредитование было запрещено и заменено исключительно банковским. Предполагалось, что в результате этой реформы внутри обобщественного сектора будет организована система безналичных расчетов через Государственный банк, который должен был превратиться в «общегосударственный аппарат учета производства и распределения продуктов»⁴. На Госбанк, таким образом, ложилась фактически вся работа по контролю за товарообме-

¹ Каллистратова Р.Ф. Государственный арбитраж. Проблемы совершенствования организации и деятельности: диссертация на соискание учен. степени доктора юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 35.

² ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 23. Д. 542. Л. 19.

³ СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 98.

⁴ XVI Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М., 1930. С. 44.

ном между социалистическими предприятиями. Контроль исполнения обязательств в рамках договорных отношений самими сторонами заменялся «контролем рублем», который осуществлял Государственный банк как распорядитель финансов государственных предприятий. При таких условиях договорные отношения предприятий между собой, замененные банковскими операциями, отходили на второй план. Соответственно, сводились к минимуму и споры, возникающие при установлении таких отношений. А значит, становились ненужными и органы, которые занимались разрешением этих споров, – арбитражные комиссии. Таким образом, кредитная реформа стала одной из причин ликвидации арбитражных комиссий. Поэтому, думается, нельзя согласиться с высказываемой в литературе позицией, что эти два события никак не связаны¹.

Однако практика показала, что расчеты эти были чересчур смелыми и далекими от реальности. Уже в августе 1930 г. Государственный банк констатировал свою неспособность справиться с «огромной счетно-финансовой работой», которой он был обременен по новому законодательству и которая в 3,5 раза увеличивала объем его работы в целом. Помимо значительного численного увеличения клиентов банка, серьезную трудность составляла задача ликвидировать чрезвычайно запутанные взаимные расчеты хозорганов по коммерческому кредиту². В таких условиях, надо думать, банк не мог вникнуть в существо и основание расчетных отношений так глубоко, как это предполагалось изначально.

20 марта 1931 г. СНК СССР принял постановление, в котором подводились некоторые промежуточные итоги кредитной реформы и указывались основные недостатки³. К недостаткам относились «прямое огульное» кредитование предприятий «под план» (вместо кредитования отдельных сделок) и «автоматизм кредитования». Последнее означало, что Государственный банк проводил расчетные операции между контрагентами самостоятельно, зача-

¹ Гребенцов А.М. Развитие хозяйственной юрисдикции в России. М., 2002. С. 87–88.

² ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 23. Д. 541. Л. 34–34об.

³ СЗ СССР. 1931. № 18. Ст. 166.

стую даже не уведомляя их об этом. Основанием для перечисления средств служили формальные доказательства исполнения обязательств (счета-фактуры, которые поставщик предъявлял банку). При этом в вопросы качества и комплектности отгруженной продукции банк не вникал. Таким образом, поставщик оказывался незаинтересованным в том, чтобы надлежащим образом фактически исполнить свое обязательство. В то же время предприятие-покупатель не имело реальных средств принуждения к этому поставщика, поскольку Государственный банк производил оплату по формальным основаниям. Все это приводило к тому, что договоры между государственными предприятиями часто нарушались или не заключались вовсе¹.

В связи с этим в указанном выше мартовском постановлении СНК СССР специально подчеркивалось, что органы и предприятия социалистического сектора устанавливают свои взаимоотношения путем заключения договоров, за неисполнение которых несут ответственность в соответствии с законом. Постановление также предусматривало образование для разрешения споров по названным договорам органов государственного арбитража. Разработать положение о государственном арбитраже поручалось РКИ СССР в десятидневный срок.

Идиллические представления разработчиков кредитной реформы о том, что споры между социалистическими предприятиями после коренного изменения системы распределения бюджетных ресурсов сойдут на нет и специальные органы для их разрешения не понадобятся, также быстро разбились о суровую реальность. В том числе в силу этого не было фактически исполнено постановление о ликвидации арбитражных комиссий. ВАК СТО СССР и ВАК ЭКОСО РСФСР продолжали работать до образования государственного арбитража. Общие суды ввиду постановления от 20 марта 1931 г., предписывавшего разрешать споры между предприятиями социалистического сектора в органах государственного арбитража, отказывались принимать к своему рассмотрению такие споры. Предприятия вынуждены были обращаться в

¹ Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М., 1978. С. 238–239.

названные арбитражные комиссии, и потому возможности их ликвидировать объективно не имелось. В связи с этим ВАК СТО 6 апреля 1931 г. обратилась в СНК СССР за разрешением продолжить работу до образования государственного арбитража, чтобы последний с самого начала не был поставлен в тяжелое положение накопившейся массой неразрешенных дел¹. Исходя из того, что ВАК СТО, как будет показано ниже, участвовала в разработке положения о Государственном арбитраже, надо думать, разрешение было дано.

В связи с изложенным выше нельзя согласиться с тем, что причиной создания органов государственного арбитража взамен недавно ликвидированных арбитражных комиссий была неспособность судов ввиду своей загруженности справиться с разрешением хозяйственных споров². Суды, как было сказано, и не приступали в полной мере к рассмотрению таких споров.

Проект РКИ СССР положения о Государственном арбитраже был готов 30 марта 1931 г. Согласно проекту, органы государственного арбитража учреждались при СТО СССР, ЭКОСО союзных республик, а также местных исполкомах. Первые рассматривали споры с участием предприятий общесоюзного значения, вторые – центральных органов соответствующей республики, третьи – все остальные споры. Государственный арбитраж состоял из главного арбитра, его заместителей и государственных арбитров, назначаемых органом, при котором состоял арбитраж. Дела рассматривались в государственном арбитраже в составе арбитра и представителей спорящих сторон (по одному с каждой стороны)³.

На данном этапе вновь разгорелась дискуссия. Проект Рабкрина подвергся критике со стороны ВАК СТО СССР главным образом за организацию арбитража в виде своего рода третейского суда. Это, по мнению ВАК, не способствовало укреплению договорной и плановой дисциплины и было бы неудобно для представителей сторон, вынужденных отвлекаться от своей

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 2679. Л. 49.

² Арбитраж в СССР / под ред. проф. А.Ф. Клейнмана. М., 1960. С. 30.

³ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 12. Д. 2679. Л. 59–60.

прямой работы на участие в разбирательстве споров¹. ВАК предложила организовать Государственный арбитраж при СНК СССР и аналогичные государственные арбитражи при СНК союзных республик. Арбитраж при СНК СССР образовывался в постоянном составе председателя, его заместителя и членов в числе, определяемом союзным Совнаркомом².

Не встретил одобрения проект Рабкрина и со стороны Правового отдела СНК СССР. В заключении, данном на проект, было сказано, что предлагаемая РКИ СССР система органов государственного арбитража представляла собой, в сущности, возрождение системы арбитражных комиссий, что не имело ни малейших оснований. Органы государственного арбитража следовало вместо этого включить в общую судебную систему, организовав их при Верховном суде СССР, верховных судах союзных республик, судах автономных республик и т.д.³.

Однако проект Рабкрина СССР в итоге все же получил законодательное воплощение в виде Положения о государственном арбитраже, утвержденного ЦИК и СНК СССР 3 мая 1931 г.⁴ Соответствующее постановление ВЦИК и СНК РСФСР было принято 1 июня 1933 г.⁵ 26 апреля 1935 г. СНК РСФСР также утвердил Положение о ведомственном арбитраже РСФСР⁶.

Можно заметить, что вновь образуемые органы государственного арбитража были действительно в чем-то похожи на недавно ликвидированные арбитражные комиссии. Отличие состояло, как представляется, в том, что арбитражные комиссии в большей степени действовали как судебные органы (процедуру рассмотрения споров им предписывалось строить на основании положений ГПК). Вновь образованный Государственный арбитраж стал *органом примирительного третейского разбирательства*, нацеленным в первую очередь на *соблюдение хозяйственных интересов государства и на*

¹ Там же. Л. 51.

² Там же. Л. 64–66.

³ Там же. Л. 87–88.

⁴ СЗ СССР. 1931. № 26. Ст. 203.

⁵ СУ РСФСР. 1933. № 35. Ст. 127.

⁶ СУ РСФСР. 1935. № 13. Ст. 136.

установление экономически целесообразных отношений между предприятиями, а не на разрешение спора между хозяйствующими субъектами как такового.

Связанная с этим специфика порядка его образования и методов работы, не так сильно заметная в случае арбитражных комиссий, больше походивших на суды, на примере органов государственного арбитража проявилась гораздо ярче. Например, Положение о государственном арбитраже РСФСР предоставляло право указанным органам возбуждать дела самостоятельно, в отсутствие заявлений заинтересованных сторон (п. 11). Также положение обязывало сообщать о нарушениях договорной или плановой дисциплины, выявленных при рассмотрении споров, в РКИ или прокуратуру (п. 14). При выявлении систематических нарушений основных договорных обязательств или запущенного бухгалтерского учета предприятия государственный арбитраж имел право самостоятельно налагать санкции в виде штрафов (там же). Органы государственного арбитража наделялись безусловным правом требовать от всех учреждений, предприятий и организаций предоставления необходимых сведений и документов, вызывать для объяснений должностных лиц и т.д. (п. 13). Обжалование решений органов государственного арбитража не допускалось (п. 16). Как видно, указанные органы располагали значительным арсеналом инструментов принуждения предприятий к исполнению ими своих хозяйственных обязанностей.

Таким образом, упразднение арбитражных комиссий, произошедшее при деятельном участии Рабоче-крестьянской инспекции, можно признать отчасти неудачным мероприятием. Радус-Зенькович был прав в том, что основания для создания в начале нэпа арбитражных комиссий (неопределенность в правовых отношениях между государственными органами по поводу их имущества, общая слабость и низкая квалификация народных судов) в конце 1920-х гг. уже потеряли актуальность. Поэтому нельзя согласиться с

тем, что решение об упразднении арбитражных комиссий было продиктовано исключительно убежденностью «директивных органов» в том, что с устранением «перегибов» кредитной реформы, «в условиях прямого бюджетного финансирования предприятий» споры между последними сойдут на нет¹. Хотя подобная причина имела место, арбитражные комиссии в виде квазисудебных органов для разрешения споров между государственными предприятиями действительно уже не годились. Необходимость придания работе названных комиссий в большей степени примирительно-третейского характера признавали в том числе работники этих органов.

Однако существенных сдвигов в этом направлении на практике, как было показано, до ликвидации арбитражных комиссий не произошло. Поэтому упреки Рабкрина в том, что они не способствуют соблюдению договорной и плановой дисциплины, отчасти можно признать справедливыми. Тем не менее потребность в особой системе органов для рассмотрения споров между социалистическими предприятиями все же имела. Причина для этого была, тем не менее, другая: необходимость эффективно организовать производство в общегосударственном масштабе. Попытка заменить договорные отношения между предприятиями «контролем рублем» со стороны Государственного банка не удалась. Поэтому почти сразу после принятия решения о ликвидации арбитражных комиссий на их месте была учреждена система органов государственного арбитража. В это Рабкрин также внес непосредственный вклад. Кроме того, в силу объективной необходимости названное решение так и не было реализовано до конца.

Государственный арбитраж, в отличие от арбитражных комиссий, имел не судебный, а примирительно-третейский характер и в гораздо меньшей степени походил на общие суды. В условиях начала 1930-х гг. такая эволюция органов, предназначенных разрешать споры внутри социалистического сектора экономики, видится вполне логичной и закономерной.

¹ Воронин Д.В. Развитие института государственного арбитража и его влияние на советскую экономику: союзно-республиканский и региональный аспекты: 1922–1991 гг.: дисс. ... д-ра историч. наук. Кемерово, 2016. С. 88.

§4 Улучшение работы органов милиции и уголовного розыска

Милиция в годы нэпа неоднократно попадала в поле зрения Рабоче-крестьянской инспекции. В первой половине десятилетия был проведен ряд проверок низовых советских органов, в том числе органов милиции. В ходе этих проверок постоянно, из раза в раз обращалось внимание на низкое качество работы милиции, вызванное в основном недостаточной квалификацией и высокой текучестью милицейских кадров, а также слабым материальным обеспечением.

Однако в этот период, во-первых, милицейские органы не были главным объектом проверок. Это, надо думать, повлияло на степень подробности обследований. Во-вторых (и это частично следует из предыдущего тезиса), до конца 1920-х гг. Рабкрин не предлагал серьезных реорганизаций в самой системе органов милиции, ограничиваясь лишь вопросами организационно-техническими: в основном проблемами подготовки и материального обеспечения милиционеров.

По итогам обследования низовых органов советской власти, проведенного комиссией ЦКК – РКИ СССР под руководством заместителя наркома РКИ С.Е. Чуцкаева в конце 1923 г., были выявлены неоднородные результаты работы милиции. Оценка последних складывалась из уровня подготовки работников, их материальной обеспеченности и достаточности штатов. В частности, было выявлено, что в черноземных волостях РСФСР «персонал всех волостных милиций или слаб, или дефектен». В то же время в нечерноземных волостях по большей части уровень подготовки работников был признан удовлетворительным. Аналогичная картина складывалась в отношении материальной обеспеченности и оплаты труда милиционеров: в нечерноземных волостях показатели были гораздо выше, чем в черноземных. Тем не ме-

нее в целом отмечалось, что материальное положение волостной милиции всюду неудовлетворительное¹.

Комиссия ЦКК РКП(б), обследовавшая сельсоветы и волостные исполкомы в мае – августе 1925 г., констатировала неудовлетворительность работы милиции. Главным недостатком признавался чрезмерно текучий состав милиционеров, который не позволял надлежащим образом обучить и подготовить работников. Это, в свою очередь, было обусловлено низкой заработной платой милиционеров и недостаточным материальным обеспечением органов милиции. Для того чтобы иметь возможность подобрать достаточно хороших, подготовленных и выдержанных работников, предлагалось в первую очередь повысить оплату труда милиционеров².

Для искоренения выявленных дефектов был принят ряд мер, в том числе законодательного характера. В частности, определенные меры к обеспечению минимально необходимого уровня подготовки работников милиции содержало Положение о службе в рабоче-крестьянской милиции, принятое в сентябре 1925 г. Положением устанавливалась обязательная проверка профессиональной пригодности принимаемых на службу в милицию лиц. Проверка должна была осуществляться специальными испытательными комиссиями³. Впрочем, Положение не предъявляло в то же время к кандидатам в милиционеры никаких требований о прохождении предварительного обучения.

Ряд актов преследовал цель повышения материального обеспечения милиционеров. Например, постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 3 октября 1927 г. предписывало установить размер заработной платы для работников милиции и уголовного розыска не ниже законодательно зафиксированного

¹ Волисполкомы и Сельсоветы: по данным обследования ЦКК РКП(б) и НКРКИ / под ред. замнаркома НКРКИ СССР С. Е. Чуцкаева и наркома НКВД РСФСР А. Г. Белобородова. М., 1924. С. 116–119.

² Розит Д.П. Проверка работы низового аппарата в деревне. Основные итоги проверки низового аппарата членами ЦКК РКП(б) в 12 уездах и округах СССР. М., 1926. С. 58.

³ СУ РСФСР. 1925. № 68. Ст. 539.

минимума¹. Постановление от 11 ноября 1927 г. предусматривало периодическую прибавку к зарплате, предоставление жилья и т.д.²

Надо думать, предшествующие меры не принесли ожидаемого результата. Изменений в системе подготовки и материального обеспечения милиционеров оказалось недостаточно для существенного повышения качества работы милиции. Сохранением серьезных дефектов в работе органов милиции обусловлен тот факт, что в 1928 г. группой РКИ СССР под руководством В.П. Старанникова³ было проведено уже самостоятельное обследование этих органов. Постановление по итогам этого обследования было принято 22 июня 1928 г.⁴ В этот раз обследователи не ограничились рекомендациями, связанными с обеспечением и подготовкой милиционеров (хотя таковые тоже были даны). Рассматривались также мероприятия, направленные на системную реорганизацию органов милиции.

В части вопросов организационных, связанных с материальным обеспечением и профессиональным уровнем работников милиции, обследование Старанникова ничего нового, по существу, не выявило. Так, снова отмечалась текучесть кадров, что приводило к комплектованию милиции «за счет случайного элемента, культурно-политически отставшего и требующего большего изучения и обработки»⁵. Из-за текучести – недостаточная квалификация и стаж работы сотрудников милиции⁶. Для изжития этой проблемы было предложено, наряду с общей рекомендацией «усилить внимание» к улучшению подготовки милиционеров, организовать систематическое пополнение кадров милиции из числа демобилизованных красноармейцев. Для подготовки подлежащего демобилизации состава РККА к милицейской

¹ СУ РСФСР. 1927. № 98. Ст. 656.

² СУ РСФСР. 1927. № 113. Ст. 761.

³ Трудно сказать, почему руководство этим обследованием поручили именно Старанникову. Василий Петрович Старанников был членом большевистской партии с 1911 г. Однако какого-либо опыта, связанного с правоохранительными органами, не имел. Он работал сперва в саратовском, затем в астраханском губкоме. В 1929 г., как один из фигурантов т.н. «Астраханского дела», был исключен из партии. См.: Саранцев Н.В. Элитные кадры ВКП(б) Нижневолжского края: Василий Петрович Старанников // Наука и общество. 2012. № 1(4). С. 54–60.

⁴ Административный вестник. 1928. № 7. С. 1–5.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 6. Д. 298. Л. 184.

⁶ Там же. Л. 187.

службе предполагалось организовать краткосрочные курсы. Также предусматривалось создание курсов для переподготовки командного состава милиции и уголовного розыска и расширение сети школ-курсов по подготовке и переподготовке командного и рядового состава¹.

В области материального обеспечения милиционеров было выявлено, что, несмотря на некоторые улучшения, ситуация по-прежнему оставалась в целом неудовлетворительной. Средняя зарплата милиционера в РСФСР, по данным обследования, составляла 25-30 рублей в городах и около 20 рублей в сельской местности. Эти показатели, сами по себе низкие (для сравнения: средняя зарплата секретаря сельсовета составляла 40-45 рублей), были, к тому же, неоднородными. Разница в оплате труда между регионами РСФСР, помимо того, что вызывала справедливое нареkanie работников милиции, также способствовала увеличению текучести кадров и переброскам милиционеров из одного региона в другой².

На проблему материальной необеспеченности органов милиции неоднократно обращали внимание и работники административных органов. Административный аппарат на местах содержался за счет местного бюджета, которого не хватало для нормального обеспечения сотрудников милиции и уголовного розыска. В связи с этим неоднократно указывалось на необходимость передать часть расходов на государственный бюджет³. Обследователи РКИ СССР также сочли нужным перераспределить расходы на содержание органов милиции между местными бюджетами и бюджетами союзных республик: было предложено отнести на государственные бюджеты финансирование вооружения милиционеров⁴.

Также группа Старанникова отметила перегруженность милиции различными функциями, не относящимися, строго говоря, к ее ведению. Милиция как орган, ответственный за поддержание порядка и спокойствия в

¹ Административный вестник. 1928. № 7. С. 2-3.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 6. Д. 298. Л. 187-188.

³ Кацва И. К предстоящему бюджетному году // Административный вестник. 1927. № 7-8. С. 5.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 6. Д. 298. Л. 173-174.

стране, также имела обязанность оказания содействия иным ведомствам. Однако практика привлечения органов милиции иными ведомствами стала настолько широкой, что милиция превратилась фактически в подсобный аппарат этих ведомств. Милиционерам поручалась выдача разного рода справок гражданам по незначительным вопросам (например, на получение обедов из Биржи труда, отрубей с мельницы по льготной цене), а также исполнение различных «курьезных обязанностей» – к примеру, выявление лиц, разоряющих птичьи гнезда. Все это отнимало у милиционеров время и негативно сказывалось на исполнении ими своих прямых обязанностей по охране порядка. Обследовательская группа в связи с этим указывала на необходимость разгрузки милиции от несвойственных ей обязанностей. Другим органам власти следовало бы предоставить право обращаться за содействием к милиции «лишь в качестве принудительного аппарата государственной власти и лишь в тех случаях, когда эти органы встречают препятствия со стороны граждан или неподчинение своим законным требованиям»¹.

Почти по всем проблемным направлениям, которые указал Рабкрин, в той или иной степени были приняты меры. Коллегия НКВД в конце августа 1928 г. приняла решение об обязательной предварительной подготовке работников милиции. В связи с этим в октябре была опубликована инструкция по организации при административных отделах исполкомов местных советов подготовительных курсов для поступающих на работу в милицию². Также 2 октября 1928 г. был издан приказ начальника милиции РСФСР «Об использовании демобилизованных красноармейцев при замещении вакантных должностей в органах милиции». Приказом предписывалось «в целях пополнения основного кадра милиции и уголовного розыска твердым, устойчивым, прошедшим военную и общеобразовательную подготовку в рядах Красной армии составом» назначать на соответствующие вакантные должности красноармейцев, уволенных в долгосрочный отпуск или запас. Предварительно

¹ Там же. Л. 191–191об.

² Бюллетень НКВД. 1928. № 39. С. 809–811.

всем желающим поступить на работу в милицию или уголовный розыск следовало провести проверку знаний в приемно-испытательных комиссиях¹.

В части улучшения материального положения работников милиции, во-первых, в мае 1928 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР были установлены периодические прибавки к заработной плате работников милиции за выслугу лет². Во-вторых, Президиум ВЦИК в феврале 1929 г. издал циркуляр, которым предписывал принять все меры к реализации положений нормативных актов, принятых по этому предмету в 1927 г. (см. выше)³.

По итогам принятых мер в конце ноября 1929 г. коллегия НКВД констатировала некоторое улучшение. Например, рост заработной платы работников милиции в среднем на 11%⁴. На 1 января 1929 г. имелось 10,5% милиционеров, прошедших краткосрочные курсы или окончивших губернские школы⁵. В то же время было указано, что, несмотря на многочисленные просьбы НКВД, милиция так и не была освобождена от большинства не свойственных ей обязанностей. Основными «эксплуататорами» милиционеров были органы НКЮ, поручавшие работникам милиции исполнение решений по гражданским делам, вручение повесток, взимание штрафов и т.д.⁶

В мае 1930 г. описанная проблема была отчасти снята: органы милиции были освобождены от обязанностей по исполнению судебных решений. Мотивом к этому, помимо стремления разгрузить милицию, стал и тот факт, что существующая система исполнения решений суда, когда за это отвечал, с одной стороны, НКВД в лице милиции, а с другой – НКЮ в лице судебных исполнителей, «самым вредным образом» отражалась на качестве этого исполнения. В результате ни одно ведомство не несло ответственности за всю работу в целом⁷. Ввиду всего сказанного совместным циркуляром НКЮ и НКВД РСФСР органы милиции были освобождены от исполнения судебных

¹ Бюллетень НКВД. 1928. № 37. С. 768.

² СУ РСФСР. 1928. № 52. Ст. 386.

³ Бюллетень НКВД. 1929. № 8. С. 134.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 79. Д. 19. Л. 364об.

⁵ Там же. Л. 364.

⁶ Там же. Л. 366об.–367.

⁷ Грач Л. Пути улучшения работы по исполнению решений // ЕСЮ. 1929. № 23. С. 532.

решений. Милицию разрешалось привлекать лишь в качестве содействующего аппарата принуждения¹.

Некоторые из описанных выше мер получили воплощение в проекте положения о рабоче-крестьянской милиции, который НКВД РСФСР подготовил к октябрю 1930 г. Необходимость принятия нового положения обосновывалась, среди прочего, отсутствием в действующем Положении о службе Рабоче-крестьянской милиции от 28 сентября 1925 г.² правил относительно заработной платы милиционеров и точного круга их обязанностей. Это, по мнению авторов проекта, было причиной тех недостатков, которые обнаружили исследователи РКИ СССР в 1928 г.: пестрота уровня зарплат и перегруженность работников милиции³. Соответственно, проект содержал подробный перечень обязанностей органов милиции, а также предусматривал периодические прибавки за выслугу лет⁴. Это положение принято не было. Однако в Положении о Рабоче-крестьянской милиции, утвержденном СНК СССР в 1931 г.⁵, уже после ликвидации НКВД РСФСР, содержались аналогичные правила (ст. 17–21, 42).

В том, что касается вопросов реформирования всей системы милицеских органов, поучаствовала не только группа Старанникова. Можно выделить две основные инициативы в этой области. Во-первых, в целях улучшения работы милиционеров по проведению дознаний предлагалось создание для этих целей специальной судебной милиции и объединения ее со следствием в один аппарат. В разработку этого проекта внесли вклад две исследовательские группы: кроме группы Старанникова, также уже упомянутая группа В.А. Радус-Зеньковича, которая проводила серию исследований судебных и правоохранительных органов. Во-вторых, обсуждалась возможность введения так называемой милиционной системы, то есть замены кадровой милиции исполнением обязанностей по охране порядка самими тру-

¹ Советская юстиция. 1930. № 15. С. 30.

² СУ РСФСР. 1925. № 68. Ст. 539.

³ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 72. Д. 337. Л. 55.

⁴ Там же. Л. 33–38, 42–43.

⁵ СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

дящимися в порядке общественной повинности. В этой проблеме «отметилась» исключительно группа Старанникова.

Идея создания судебной милиции имела, вообще говоря, дореволюционные корни. Аналогичные меры обсуждала в конце XIX в. Комиссия для пересмотра законоположений по судебной части, которой руководил министр юстиции В.Н. Муравьева («Муравьевская комиссия»). Комиссия при пересмотре судебных уставов Александра II натолкнулась на те же проблемы, что и Рабкрин тридцатью годами позже. В частности, было констатировано неудовлетворительное состояние полицейского дознания, причинами которого были, среди прочего, отсутствие у полицейских чинов необходимой подготовки, а также загруженность полиции «массою разных обязанностей»¹. В то же время полиция в силу объективных условий – чрезмерной загруженности следователей – на практике вынуждена была до прибытия судебного следователя производить дознание, «близко подходящее по своему объекту к предварительному следствию». А ввиду указанных выше недостатков эта деятельность полиции, имеющая «громадное» значение для дальнейшего хода дела, осуществлялась неудовлетворительно². Для исправления сложившейся ситуации было высказано предложение, помимо общей полиции, создать в ведомстве министерства Юстиции судебную полицию. На последнюю предполагалось возложить обязанности по расследованию преступлений³.

Однако комиссия отвергла это предложение. По ее мнению, результатом такой реорганизации стала бы только путаница в работе самой полиции и чрезмерные дополнительные затраты в государственном бюджете. Более целесообразным было признано увеличение штата уездной полиции, а также выделение части ее сотрудников исключительно для производства дознания. Для последних устанавливались требования «известного уровня общего образования и специального знакомства с основными положениями уголовного

¹ Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Том II. СПб., 1900. С. 145.

² Там же. С. 147–148.

³ Там же. С. 159–160.

права и процесса»¹. Как будет показано далее, ход рассуждений советских и дореволюционных реформаторов в общем совпадал.

Во второй половине 1920-х гг. разработку идеи судебной милиции активно вела группа В.А. Радус-Зеньковича. В 1927 г. она провела обследование низовых судебно-следственных органов, в результате которого выявила целый ряд недостатков в области досудебной подготовки уголовных дел. Группа констатировала нарушение установленных законом сроков таковой подготовки, а также чрезмерно громоздкое и сложное построение системы расследования преступлений².

Выводы, к которым пришли исследователи, были отражены в постановлении «О карательной политике и состоянии мест заключения», принятом ВЦИК и СНК РСФСР 26 марта 1928 г. В разработке этого постановления принимал участие непосредственно Радус-Зенькович³. Постановление констатировало чрезмерные сроки судебно-следственного производства и недостаточно обоснованное возбуждения уголовных дел. Чтобы изжить эти дефекты, предписывалось, помимо прочего, упростить процедуру предварительного следствия «путем сокращения числа следственных инстанций, установив более тесную связь в этом отношении между органами милиции, уголовного розыска ... и следственным аппаратом»⁴.

Указанное направление и приняла дальнейшая работа НК РКИ по совершенствованию досудебной подготовки уголовных дел. В июле 1928 г., в результате очередного обследования уже срединного звена судебно-следственных органов, группа Радус-Зеньковича выдвинула ряд предложений по реорганизации существующей системы расследования преступлений.

Особое внимание было уделено вопросу повышения эффективности работы органов дознания, поскольку в этой сфере наблюдалась весьма пе-

¹ Там же.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 54–55.

³ Полянский П.Л. Вклад Рабкрина в разработку постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» 1928 года // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 4. С. 39.

⁴ ЕСЮ. 1928. № 14. С. 418.

чальная картина. В целом, как и в ходе проводимых в первой половине 1920-х гг. обследований, были отмечены высокая текучесть кадров и низкий уровень квалификации милиционеров. Так, среди командующего состава милиции в 1926 г. 92,5% были самоучки, частью с низшим образованием. Среди младших милиционеров эта категория составляла 97%, причем 1% были вообще не грамотные¹.

Серьезным недостатком также была загруженность милиции разнообразными функциями, среди которых расследование преступлений занимало далеко не первое место. Обследователи указали, что при таком положении, когда расследование преступлений ведется всеми работниками милиции, уровень производства дознания неизбежно остается неудовлетворительным. Особо плачевным было положение в уголовном розыске: там дознание вели, по утверждению обследователей, все работники, включая и канцелярский персонал².

Все сказанное выше вело также к тому, что и накопление опыта в области расследования преступлений велось «весьма замедленным темпом». Занятия по уголовному и уголовно-процессуальному праву, которые следователи проводили с милиционерами, были «обречены на весьма малую успешность». Эти занятия приходилось вести «со всем наличным и текущим составом вместо того, чтобы сосредоточить обучение на определенном круге постоянных работников»³.

Для улучшения положения группа предложила выделить среди милиционеров «особый кадр работников», в чьи обязанности входило бы исключительно производство расследования по уголовным делам. Такие милицейские «расследователи» должны были, по замыслу авторов предложения, обладать определенным уровнем теоретической и практической подготовки. Также было предложено передать этих работников, в административном от-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 165.

² Там же.

³ Там же.

ношении подчиненных начальнику отдела милиции, в оперативное подчинение следователю¹.

В объяснительной записке в коллегии Рабкрин СССР Радус-Зенькович писал, что предложенное двойное подчинение милицейских следователей при обсуждении вопроса в заинтересованных ведомствах встретило единодушное возражение. Такую конструкцию сочли чрезмерно сложной. Поэтому автор внес коррективы в первоначальные тезисы: милицейские расследователи должны были перейти в подчинение прокурору и следователю на правах помощников последнего. Эта часть милицейских работников и именовалась в записке *судебной милицией*².

Проект создания судебной милиции тесно связан с проблемой повышения качества досудебной подготовки уголовных дел в целом. Одним из предлагаемых путей достижения этой цели была организация единого аппарата расследования, в который вошли бы вновь образуемая судебная милиция и народные следователи. Дискуссии вокруг идеи единого аппарата расследования и судебной милиции, как части этого проекта, с разной интенсивностью велись на протяжении всех 1920-х гг. Сам Радус-Зенькович рассматривал свое предложение о создании судебной милиции как подготовительный этап к созданию такого аппарата. Выступая в печати в защиту своих предложений, он писал, что «принципиально правильно, конечно, держать основную установку на расследование целиком через единый следовательский аппарат». Представленные же «полумеры» имели переходный характер и представляли собой «наиболее целесообразный путь» к намеченной цели³.

Вопрос о создании единого аппарата расследования обсуждался в 1920-е гг. неоднократно. Острота этой дискуссии была обусловлена изменением подхода к соотношению органов предварительного следствия и дознания, произошедшим в советском праве по сравнению с дореволюционным. Поли-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 81–82.

² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 78. Д. 33. Л. 78.

³ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 30. С. 831.

ция, осуществлявшая до революции дознание, была своего рода вспомогательным органом. Ее задачей было добыть информацию, которая была необходима следователю для производства официального расследования. По словам И.Я. Фойницкого, полицейское дознание предоставляло следователю и обвинителю необходимый «материал», «чтобы удостовериться, что требование первым и начатие вторым судебного производства имеет достаточное основание, что их действия не будут бесполезны и не обратятся к напрасному стеснению лиц, привлекаемых к следствию»¹. Дознание, таким образом, носило характер неформальный и «несудебный». Поэтому производимые полицией процессуальные действия подробно законом не регламентировались, а их круг был ограничен (к примеру, полиции было запрещено проводить обыски и допросы).

В советском законодательстве органы предварительного следствия и дознания были фактически уравнены в правах. И следствие, и дознание регулировались уголовно-процессуальным законодательством. В суде доказательственную силу имели материалы обоих производств². Надо думать, образовавшаяся в силу этого неопределенность в разграничении компетенции органов дознания и следствия в том числе провоцировала идеи о создании единой системы органов для расследования преступлений.

Предложения об объединении народных следователей и милицейских дознавателей в один аппарат высказывались и обсуждались в 1920-е гг. неоднократно. Уже в 1920 г. наркоматы Внутренних дел и Юстиции РСФСР работали над проектом объединения уголовного розыска, милиции и следствия в один аппарат, который именовался следственно-розыскной милицией³. Однако тогда предполагалось, что следственно-розыскная милиция будет находиться в системе НКВД, а не НКЮ. Впрочем, среди участников III Всероссийского съезда деятелей советской юстиции, где обсуждался этот проект,

¹ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. СПб., 1910. С. 363.

² Куприянова О.И. В поисках принципов советского уголовного процесса в 20-е годы // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2017. № 2. С. 84.

³ Материалы Народного комиссариата юстиции. Вып. XI-XII. Пг., 1921. С. 18.

нашлись и сторонники передачи органов, ответственных за расследование преступлений, в систему Наркомюста¹. Но на том этапе дальше обсуждений и разработки проектов дело, очевидно, не пошло.

Обсуждал эту проблему и V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, который проходил в марте 1924 г. Соотношению предварительного следствия и дознания в советском уголовном процессе среди прочего был посвящен доклад А.Я. Вышинского. Предварительное следствие, по словам докладчика, «никакой органической особенностью» не отличалось от дознания. Обе формы расследования преступлений были, по смыслу советского УПК, равноправны. Чтобы подчеркнуть это равноправие, Вышинский предложил переименовать дознание в исследование первой ступени, а следствие – в исследование второй ступени².

Докладчик счел целесообразным в целях повышения качества расследовательской работы организовать единый следственно-розыскной аппарат, построенный по принципу подчинения одной части другой и функционального размежевания их обязанностей. Эта позиция была отражена в резолюции съезда по докладу Вышинского³.

Мнения в пользу организации единого расследовательского аппарата высказывались периодически в печати. В частности, в период разработки УПК РСФСР 1922 г. предлагалось объединить милицию, уголовный розыск и следственные органы в единый аппарат в ведомстве наркомата Юстиции⁴. В 1924 г. в связи с мартовским съездом деятелей советской юстиции, о котором говорилось выше, снова последовали предложения создать единый аппарат расследования⁵.

Также прежде группы Радус-Зеньковича идею создания судебной милиции предложил НКЮ в проекте УПК, который подготовила в 1927 г. ко-

¹ Там же. С. 21–22, 26–27.

² V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 187.

³ Там же. С. 292.

⁴ Лунин. Очередные организационные вопросы юстиции // ЕСЮ. 1922. № 2. С. 7–8.

⁵ Ундревич В. О предварительном следствии // ЕСЮ. 1924. № 9. С. 200–202.

миссия под руководством Н.В. Крыленко. В задачи судебной милиции, находящейся в прямом подчинении следственных властей, входило бы производство дознания и следственных действий под контролем следователя или прокурора¹.

Вопросы создания судебной милиции и единого аппарата расследования обсуждались на III совещании прокурорских работников в марте 1928 г. В совещании участвовал и В.А. Радус-Зенькович. Не исключено, что этот факт оказал влияние на содержание предложений его обследовательской группы, чья работа на тот момент еще не была завершена. Совещание в целом признало целесообразным учреждение судебной милиции и включения ее в единый расследовательский аппарат. Однако мнения о возможности практической реализации на том этапе этих мероприятий разделились: кто-то считал необходимым немедленно приступить к организации судебной милиции, а кто-то посчитал реализацию этого проекта преждевременной. Как подготовительный этап к объединению всех органов, производящих расследование преступлений, в один аппарат, было признано возможным выделить особые кадры милицейских работников исключительно для производства дознаний².

В резолюции совещания по этому вопросу не содержалось конкретных указаний по организации судебной милиции. Однако в общем говорилось о необходимости объединения милиции, уголовного розыска и следователей в один аппарат. В связи с этим признавалось, что «должно быть приступлено в ближайшее время к проработке вопроса о пределах, формах и способах организационного объединения указанных органов»³.

Аналогичного мнения, как было показано выше, придерживался и Радус-Зенькович, что и нашло отражение в предложениях его обследовательской группы. Возражения названным инициативам выразил наркомат Внут-

¹ Тезисы о реформе УПК. Постановление Коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР (из протокола № 464/9 заседания от 9 июня 1927 г.) // ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1472.

² Лаговьер Н. Обзор работ III совещания прокурорского надзора // ЕСЮ. 1928. № 15. С. 457–459.

³ Резолюции третьего совещания прокурорского надзора // ЕСЮ. 1928. № 14. С. 421.

ренных дел РСФСР. Организацию судебной милиции он счел нецелесообразной, так как, прежде всего, это лишало милицию ее статуса органа, расследующего дело «по горячим следам». Кроме того, по мнению НКВД, было бы неверно разделять деятельность милиции по охране общественного порядка и по расследованию преступлений. Эти составные части милицейской работы тесно связаны между собой, поскольку милиционеры чаще всего, «находясь в гуще общественной жизни», в процессе исполнения обязанностей по охране порядка первыми непосредственно сталкиваются с преступлениями. Следовательно, «самое существо милицейской деятельности и интересы быстрого расследования преступлений требуют наличия у органа, осуществляющего надзор за общественным порядком и безопасностью, одновременного совмещения функций надзора и дознания». Наконец, конструирование аппарата судебной милиции потребовало бы дополнительных значительных расходов¹.

НКВД указывал, что все претензии обследователей Рабкрин к качеству дознания сводятся, по существу, к недостаточной квалификации работников милиции и уголовного розыска. В связи с этим признавалось необходимым расширить мероприятия, направленные на повышение уровня профессиональной подготовки названных работников. При таких условиях организационную перестройку аппарата НКВД справедливо счел нецелесообразным, так как «одна передача неквалифицированных, по мнению авторов проекта, работников из органов милиции и уголовного розыска в органы НКЮ едва ли может обеспечить поднятие их квалификации»².

Дополнительным аргументом против учреждения судебной милиции были результаты дискуссии на местах, которую НКВД организовал ранее, в конце 1927 – начале 1928 гг., в связи с проектом УПК комиссии Крыленко. 31 декабря И.Ф. Киселев, начальник Главного управления милиции наркомата Внутренних дел РСФСР, предложил главам административных отделов

¹ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 78. Д. 33. Л. 47–47об.

² Там же. Л. 48.

исполкомов некоторых губерний и областей обсудить проект создания судебной милиции, принимая во внимание, что этот проект «со страниц журнальной дискуссии может перейти в стадию законодательного обсуждения». Киселев также указал, что «было бы крайне желательно» узнать мнение по этому вопросу и судебных работников¹. Почти все участники обсуждения сочли нецелесообразным создание судебной милиции, поскольку эта мера не решила бы имеющихся в области досудебной подготовки уголовных дел проблем, а только лишь вызвала бы дополнительные трудности и расходы.

Проект НКЮ 1927 г. и предложения группы Радус-Зеньковича вызвали оживленное обсуждение проблемы судебной милиции и единого аппарата расследования в печати.

В пользу этих идей указывалось, что организация единого аппарата расследования привела бы к снижению расходов на его содержание, так как объединение нескольких ведомств (милиции, следователей и уголовного розыска) в одно неизбежно повлекло бы сокращение штатов. Деление же предварительного расследования на следствие и дознание должно было отпасть само собой, как «нелепое и искусственное деление старого судопроизводства»².

В то же время учреждение специальной судебной милиции способствовало бы повышению качества предварительного расследования. В распоряжении следователя оказался бы целый аппарат работников милиции, которыми следователь, как лицо более квалифицированное, мог бы эффективно распорядиться при производстве расследования³. Кроме того, это способствовало бы приближению следственного аппарата к населению, так как следователь, будучи только руководителем, имел бы больше времени на общественную работу, «которой он сейчас абсолютно не занимается»⁴.

¹ Там же. Л. 112–122об.

² Водошняков Д. Судебная и административная милиция // ЕСЮ. 1926. № 46. С. 1306–1308.

³ Соловьев В. Судебная и административная милиция // ЕСЮ. 1927. № 3. С. 55.

⁴ Никитин В. Судебная и административная милиция и волостная прокуратура // ЕСЮ. 1927. № 14. С. 415.

Противники предлагаемых реформ в целом повторяли аргументы, высказанные ранее НКВД РСФСР. В частности, невозможно с точки зрения простой логики разделить милицию на две части, из которых одна отвечала бы только за предупреждение преступлений, а другая – только за расследование. Расследование преступлений неотделимо от их предупреждения, ведь нельзя предупреждать преступность, не зная ее¹.

Кроме того, создание судебной милиции и последующее объединение ее со следственными органами потребовало бы значительных расходов на создание нового сложного и громоздкого аппарата. Для устранения дефектов, имеющих в работе милиции по дознанию, достаточно было бы более простых методов: в частности, освобождения ее от несвойственных обязанностей, таких как исполнение судебных решений или вручение повесток².

Проект судебной милиции критиковали и на том основании, что, внося новый элемент в и без того сложную судебную систему, он в то же время способствовал бы концентрации в руках НКЮ органов юстиции и внутренних дел. В связи с проектом УПК 1927 г., о котором говорилось выше, Наркомюст обвиняли в ведомственных притязаниях: «хотят получить уголовный розыск в свое распоряжение, завладеть функциями НКВД, переводя их в НКЮ»³. Учитывая подход к формированию уголовно-процессуального законодательства, пропагандируемый Крыленко⁴, эта претензия видится не отражением узковедомственного конфликта, а серьезным опасением установления в этой области диктатуры наркомата (и лично наркома) Юстиции.

Также высказывалось мнение, что проект судебной милиции, в сущности, не представлял ничего нового по сравнению с действующим порядком расследования преступлений. «Оставляя в прежнем виде процесс досудебного расследования дел со всеми его бюрократическими извращениями», пред-

¹ Смородов В. Судебная милиция или волостная прокуратура? // ЕСЮ. 1927. № 3. С. 56.

² Шавров Б. Судебная и административная милиция // Административный вестник. 1927. № 6. С. 34–40.

³ Реформа Советского уголовного процесса. Прения по докладу Н.В. Крыленко и заключительные слова Н.В. Крыленко и А.Я. Эстрина // Революция права. 1928. № 2. С. 69.

⁴ Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной и изменение процессуального законодательства конца нэпа // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 6. С. 53.

лагаемое «обновление» его структуры являлось лишь простой передачей органов милиции и уголовного розыска из системы НКВД в ведомство НКЮ¹.

В качестве выразителей позиции НКВД РСФСР против создания судебной милиции (как констатировал начальник управления милиции НКВД²) в печати выступили начальники административных отделов Московского и Сибирского исполкомов А.И. Клевер и С. Лобанов. Клевер в своей статье признал, что существующий механизм расследования преступлений является неудовлетворительным и требует коренного пересмотра. Признал он и то, что существование двух форм расследования преступлений – предварительного следствия и дознания – в условиях 1920-х гг. ничем не оправдано и «вредно для дела»³.

В то же время проект судебной милиции как способ разрешения проблемной ситуации, понятное дело, был им отвергнут. Вместо этого автор обратил свои претензии на народных следователей. Ни для кого не секрет, писал Клевер, что фактически расследование преступлений производится органами дознания. Роль же следователя сводится лишь к оформлению того, что добыто органами дознания. Исходя из всего сказанного и из того (справедливого) соображения, что предупреждение и расследование преступлений тесно между собой связаны, реформирование досудебной подготовки уголовных дел должно сводиться к ликвидации института народных следователей. Расследование всех преступлений при этом должно было отойти милиции и уголовному розыску. Проблему низкой квалификации, которую ставила в вину милиции РКИ, Клевер не отрицал. Однако он считал, что с упразднением института народных следователей тех средств, которые тратились на его содержание, хватит для укрепления органов дознания и обеспечения их квалифицированными кадрами, в том числе за счет бывших следователей⁴.

¹ Загородний. Реформа или увлечение // Административный вестник. 1928. № 4. С. 18–19.

² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 78. Д. 33. Л. 112.

³ Клевер А.И. О судебной милиции // Административный вестник. 1928. № 1. С. 27–28.

⁴ Там же. С. 28–29.

В своей позиции Клевер был не одинок и имел поддержку, в том числе, среди работников системы органов НКЮ. Однако их высказывания носили немного более осторожный характер. В частности, признавали, что делить функции расследования преступлений и охраны правопорядка ввиду объективной связанности этих функций между двумя ведомствами (НКЮ и НКВД) нецелесообразно. Именно наркомат Внутренних дел должен был «все больше и больше расширять и углублять свою работу, постепенно подготовляя свой аппарат – милицию и уголовный розыск – к расследованию преступлений и собранию обвинительного материала по всем без исключения уголовным делам»¹. Надо также сказать, мероприятия по изменению уголовно-процессуального законодательства именно в этом направлении в тот период действительно проводились, и не без участия Рабоче-крестьянской инспекции. Об этом будет подробнее сказано во второй главе настоящей работы.

Лобанов критиковал проект судебной милиции и единого расследовательского аппарата с точки зрения оторванности от рабоче-крестьянских масс. Такой аппарат, организованный на основе старых примеров, явно негодных для Советского государства, страдал бы замкнутостью и бюрократизмом, отчего не смог бы хоть сколько-нибудь эффективно работать. Напротив, ставку следовало делать на привлечение советской общественности к делу предупреждения и расследования преступлений. Милиция и уголовный розыск именно в виде отдельных от следствия органов в такой ситуации играли особо важную роль, поскольку были наиболее близки к населению и доступны «в любое время дня и ночи»². Как будет показано далее, такой путь повышения качества работы милиции Рабкрин тоже предлагал.

Идея создания судебной милиции в той формулировке, которую Радус-Зенькович предложил в своей объяснительной записке, в постановлении коллегии РКИ СССР не отразилась. Надо думать, обусловлено это было и значительным числом противников предлагаемой реформы. Кроме того, причиной

¹ Смородов В. Судебная милиция или волостная прокуратура? // ЕСЮ. 1927. № 3. С. 56.

² Лобанов С. Еще о судебной милиции // Административный вестник. 1928. № 1. С. 29–31.

был и тот факт (и на это прямо указал НКВД в своих замечаниях, цитированных выше¹), что оно противоречило тезисам группы Старанникова, которая обследовала в 1928 г. органы милиции и уголовного розыска.

Выводы, к которым пришла группа Старанникова по итогам своего обследования, в значительной степени совпадали с выводами группы Радус-Зеньковича. В частности, констатировались низкая квалификация и уровень политической грамотности работников милиции². В области милицейских дознаний указывалось, во-первых, на частые случаи возбуждения дознания без действительных оснований, исключительно по формальным причинам: «раз подано заявление – надо начинать дело». Во-вторых, отмечалось значительное затягивание сроков и механическое производство дознания: без должного внимания, «лишь бы закончить дело». Как результат, был выявлен довольно высокий процент дел, которые прекращались до передачи в суд³. Обследователи пришли к похожему печальному выводу, что и ранее группа Радус-Зеньковича: по части дознания работа милиции и уголовного розыска «ведется впустую»⁴.

Постановление по итогам обследования группы Старанникова было принято коллегией Рабкрима 22 июня 1928 г. Для исправления положения в области милицейского дознания рекомендовалось выделить на местах из состава работников уголовного розыска и милиции «специальный кадр, ведущий исключительно работу по дознанию»⁵. О переподчинении этого «специального кадра» следователю и, тем более, созданию особой судебной милиции в постановлении речи не шло. Напротив, предусматривалась необходимость проработать вопрос о более четком разделении функций по расследованию преступлений между следователями Наркомюста и органами дознания НКВД⁶.

¹ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 78. Д. 33. Л. 47.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 6. Д. 298. Л. 192.

³ Там же. Л. 192–192об.

⁴ Там же. Л. 193об.

⁵ О результатах обследования органов милиции и уголовного розыска НКРКИ СССР // Административный вестник. 1928. № 7. С. 4.

⁶ Там же. С. 5.

Сам Старанников в апреле 1928 г. на втором всероссийском съезде административных работников, хотя и охарактеризовал сложившееся в области досудебной подготовки уголовных дел положение как ненормальное, от имени своей следственной группы высказался против создания судебной милиции. Во избежание путаницы и параллелизма («сегодня следствие ведет Иванов, а завтра Сидоров») он считал достаточным организовать четкое «функциональное подчинение», то есть как раз то, что в итоге предложила его группа¹.

Для достижения окончательного соглашения в октябре 1928 г. состоялось совещание, в котором участие приняли представители НКВД, прокуратуры и НК РКИ. Рабкрин на совещании представлял Радус-Зенькович (Старанников в совещании не участвовал). Совещание признало целесообразным в области реорганизации милицейского дознания ограничиться рекомендациями, изложенными в постановлении от 22 июня 1928 г. по итогам работы группы Старанникова².

Постановление коллегии РКИ СССР по итогам обследования группы Радус-Зеньковича было принято 30 ноября 1928 г. с учетом соглашения, достигнутого на октябрьском совещании. В данном постановлении содержалась прямая ссылка на постановление от 22 июня 1928 г. и повторялось предписание выделить для производства расследования по уголовным делам в составе милиции «особый кадр работников», обладающих достаточной теоретической подготовкой и стажем работы. В то же время указывалось, что этот «особый кадр работников» в оперативном отношении должен был перейти в подчинение следователя и прокурора³. Таким образом, хотя предложенного Радус-Зеньковичем учреждения судебной милиции в системе органов юстиции постановление не предполагало, частично объединение органов дознания и следствия предусматривалось – не структурное, но хотя бы оперативное.

¹ Второй всероссийский съезд административных работников. 23–30 апреля 1928 года (сокращенная стенограмма). М., 1929. С. 61.

² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 78. Д. 33. Л. 56.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 2598. Л. 77–78.

На практике, однако, воплощены были только предложения группы Старанникова. В декабре 1928 г. НКВД РСФСР принял циркуляр «О выделении в органах милиции специального кадра для ведения дознания». Циркуляр предписывал выделить в составе милиции «специальный кадр лиц», на которых следовало возложить всю работу по ведению дознаний. При этом они должны были быть освобождены в той или иной степени от других обязанностей. Также предлагалось организовать для подготовки этих сотрудников занятия по изучению процессуального и материального законодательства. Инструктирование и контроль за работой милицейских дознавателей возлагались на начальников отделений милиции. При этом какого-либо изменения подчиненности и перехода их под руководство следователя (даже оперативного) циркуляр не предусматривал¹.

Трудно сказать, были ли в полной мере реализованы описанные меры. Подведение итогов реформы предусматривалось циркуляром к 1 марта 1929 г., но каких-либо сведений о том, что оно состоялось, обнаружено не было. Более того, в мае 1929 г. НКЮ запросил у прокуроров на местах отчет о выполнении рекомендаций обслеовательской группы Старанникова. При этом было отмечено, что, хотя с момента опубликования постановления Рабкрина от 22 июня 1928 г. прошло немало времени, Наркомюст до сих пор не получил почти никаких данных о результатах выделения в составе работников милиции специальных кадров для ведения дознания².

Кое-где, однако, предписания НКВД были исполнены. Например, в Сибирском крае из состава милиции были выделены особые сотрудники для производства дознаний. Это дало уменьшение в несколько раз количества дел, прекращаемых до передачи в суд, и значительное улучшение качества дел, направляемых в суды³. Вероятно, такой успех послужил основанием для принятия совещанием по борьбе с преступностью при краевой прокуратуре в конце 1928 г. решения о переходе к следующему этапу реформы – непосред-

¹ Бюллетень Народного комиссариата внутренних дел. 1928. № 45. С. 919–920.

² ЕСЮ. 1929. № 20. С. 468–469.

³ Барышев. Органы расследования (В порядке дискуссии) // Административный вестник. 1930. № 2. С. 37.

ственно созданию единого аппарата расследования. Принятый совещанием проект предполагал, однако, возложить производство расследовательских действий на сотрудников уголовного розыска, а общее руководство процессом – на следователей. Таким образом становилось возможным сократить канцелярские аппараты следователей и число самих следователей, поскольку для работы исключительно по руководству процессом расследования достаточно было половины имеющегося штата. Однако реализации проекта помешала «проклятая ведомственность»: прокуратура и административный отдел не смогли договориться, кто будет руководить вновь образуемым аппаратом расследования¹. Поэтому всеми одобренный проект застрял и, надо думать, реализован так никогда и не был.

Еще одна попытка имела место в 1930 г. По инициативе Прокуратуры РСФСР был разработан проект опытной реорганизации процесса расследования преступлений, который предполагалось реализовать в Москве. Объединенный аппарат расследования был организован в виде многоступенчатой системы по районам: во главе аппарата в каждом районе стоял старший следователь, который имел в своем подчинении несколько народных следователей. Каждый из последних, в свою очередь, располагал группой милицейских работников, специально выделенных для ведения расследовательской работы². Однако сведений о том, что этот проект был реализован, и о каких-либо результатах, опять же, найдено не было. Скорее всего, он, как и все предшествующие подобные проекты, остался на бумаге.

Таким образом, дискуссия вокруг создания судебной милиции и единого аппарата расследования, которая тянулась еще с конца XIX в., усилиями двух обследовательских групп Рабоче-крестьянской инспекции СССР вылилась в издание циркуляра НКВД о выделении в составе милиции специального кадра для производства дознаний. Однако на этом этапе она и остановилась. Можно думать, даже эти меры в рассматриваемый период не были по-

¹ Там же. С. 36–37.

² Еремин М., Строгович М. Неотложные задачи следствия. Единый расследовательский аппарат // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 10.

всеместно воплощены в жизнь. И уже тем более не случилось, несмотря на предпринятые попытки, создания единого аппарата расследования.

Реализация второго масштабного предложения – организации милиционной системы – также не была полностью завершена и остановилась на первом этапе. Надо сказать, привлечение общественности к работе милиции по охране правопорядка практиковалось в различных формах с самого начала существования рабоче-крестьянской милиции. Для этого создавались отряды добровольной милиции, дружины и комиссии содействия милиции¹. В декабре 1926 г. ввиду обострения проблемы хулиганства по всей стране был принят декрет СНК РСФСР «Об оказании гражданами содействия милиции при задержании пьяных и хулиганов». Декрет предусматривал право работников милиции при необходимости привлекать граждан к содействию при задержании «сопротивляющихся пьяных и хулиганов». При этом за отказ от оказания требуемого содействия для граждан устанавливалась уголовная ответственность².

Для непосредственной помощи милиции в борьбе с хулиганством появились специальные дружины по борьбе с хулиганством. Они создавались по производственному принципу и действовали под наблюдением и инструктированием милиции. Дружины выполняли указания милиционеров, в том числе могли участвовать в проводимых работниками уголовного розыска оперативных мероприятиях (обысках, задержаниях и т.д.)³.

Вопрос о милиционной системе поставил на повестку дня, опять же, вовсе не Рабкрин. Этот проект обсуждался в партийных кругах в преддверии получения результатов обследования группы Старанникова. В частности, дискуссия на этот предмет развернулась на II Всероссийском съезде административных работников в апреле 1928 г. За организацию милиционной си-

¹ Желудкова Т.И. Деятельность ЦКК-РКИ по совершенствованию милиции и исправительно-трудовых учреждений (1923-1928 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 39.

² СУ РСФСР. 1926. № 88. Ст. 60.

³ Павлов А.Н. Взаимодействие органов милиции и общественных организаций по охране правопорядка в период новой экономической политики (историко-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 3 (31). С. 49.

стемы выступал нарком внутренних дел РСФСР В.Н. Толмачев. Привлечение граждан к исполнению обязанностей отдельных работников милиции он предполагал сначала организовать в виде опыта «в ограниченном количестве пунктов и на весьма ограниченном количестве милицейских должностей». При успешности опыта его можно было бы распространить на бóльшую территорию. Конечным результатом должно было стать «ограничение состава милиции постоянным кадром весьма серьезно подобранных, подученных инструкторов, возле каждого из которых будет группироваться определенное количество работников текучего состава из представителей профессиональных и общественных организаций»¹.

Эта идея была встречена участниками съезда неоднозначно. Некоторые выступили прямо против ее практической реализации. В частности, против перехода к милиционной системе высказывались на том основании, что последняя рассматривалась как первая фаза отмирания государства. Между тем никаких условий и предпосылок для форсирования отмирания государства не имелось².

Начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции И.Ф. Киселев призывал к осторожности в этом вопросе. По его словам, идею милиционной системы долго обсуждали в НКВД и «все говорили, что дело хорошее», но была в нем и одна опасность: «мы еще милицию не укрепили как следует, а начинаем уже снова выискивать другую систему». Киселев в целом поддерживал необходимость вовлечения трудящихся в работу милиции, но призывал делать это постепенно. О переходе же к милиционной системе, по его мнению, можно было говорить, когда в работе милиции будут участвовать «широчайшие массы», то есть в некоторой отдаленной перспективе³.

В принятой съездом резолюции по докладу Толмачева, несмотря на протесты других участников, пункт о милиционной системе все-таки нашел

¹ Второй всероссийский съезд административных работников. 23–30 апреля 1928 года (сокращенная стенограмма). М., 1929. С. 18–19.

² Там же. С. 43–44.

³ Там же. С. 50.

отражение. Съезд предписал в качестве коренного мероприятия для изжития недостатков работы милиции приступить к осуществлению постепенного перехода на милиционную систему «с привлечением к повседневной работе милиции, в порядке общественной повинности, переменного состава из трудящихся страны»¹.

На позицию Толмачева встала и группа РКИ СССР. В постановлении от 22 июня 1928 г. признавалось необходимым функции по охране общественного порядка и наблюдению за законностью превратить в дело широких масс рабочих и крестьян. Для этих целей предлагалось, во-первых, осуществить в некоторых крупных промышленных городах привлечение рабочих и служащих фабрик и заводов к выполнению по очереди отдельных милицейских функций и к охране общественного порядка. Во-вторых, организовать с помощью секций городских советов систематический контроль над работой милиции через ее регулярную отчетность перед общественностью².

На практике эти предписания были выполнены лишь частично. В ноябре 1928 г. Президиум ВЦИК принял циркуляр «Об организации систематического контроля над работой милиции и о введении регулярной отчетности милиции перед населением». Циркуляр критиковал милицию и уголовный розыск за ведомственную замкнутость, бюрократизацию и «постепенное превращение в изолированные от влияния местных органов и широкой общественности учреждения»³. Для исправления этого предписывалось установить регулярную отчетность органов милиции и уголовного розыска на пленумах городских советов, а также непосредственно среди трудящихся: на рабочих собраниях, предприятиях и сельских сходах. Также следовало «принять меры к широкому освещению деятельности милиции и уголовного розыска в местной прессе»⁴.

¹ Там же. С. 127.

² О результатах обследования органов милиции и уголовного розыска НКРКИ СССР // Административный вестник. 1928. № 7. С. 1.

³ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 73. Д. 647. Л. 2.

⁴ Там же. Л. 3.

Предписания же относительно милиционной системы на практике вылились в создание обществ содействия милиции (осодмил). Первые ячейки общества содействия милиции появились в конце 1928 г. в Нижнем Тагиле, преобразованные из рабочих дружин¹. В 1929 г. на I конференции Тагильского округа, ввиду успешности работы осодмила, был принят пятилетний план перехода на милиционную систему. При этом административные работники Тагильского округа выражали надежду, что НКВД «поможет им практически разрешить все вопросы, связанные с переходом на милиционную систему»². Вопросам деятельности осодмила были посвящены и районные конференции, проводившиеся вслед за Тагильским в Свердловском округе³.

Такой всплеск общественной активности и интереса, вероятно, был отмечен в центре и отчасти повлиял на планы НКВД. В мае 1930 г. Совнарком принял постановление «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»⁴, в котором уточнялось правовое положение ячеек осодмила. Постановление содержало порядок комплектования обществ содействия милиции и перечень прав их членов (участие в оперативных мероприятиях, проводимых органами милиции и уголовного розыска, несение постовой службы, конвоирование арестованных и т.д.). Также положение устанавливало, что общества содействия милиции состоят при административно-правовых секциях советов и проводят свою работу под общим руководством соответствующих советов.

9 июля 1930 г. СНК РСФСР принял постановление «По докладу Наркомвнудела РСФСР о состоянии и работе Рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска». В данном постановлении одобрялись мероприятия, проводимые с целью перехода на милиционную систему на основе обязательной государственной повинности трудящихся. Как промежуточный этап на пути к этой цели поощрялось развертывание различных общественных

¹ Ялухин К. Наш опыт организации Осодмила // Административный вестник. 1929. № 8. С. 27.

² Итоги 1-й конференции Тагильского округа Уральской области // Административный вестник. 1929. № 12. С. 41–43.

³ Горохов Г. Начало перестройки адм. работы // Там же. С. 44–45.

⁴ СУ РСФСР. 1930. № 25. Ст. 324.

форм содействия милиции и уголовному розыску: в частности, ячеек осодмила. Одновременно наркомату Внутренних дел предписывалось провести опыт перехода на милиционную систему в 1930 – 1931 гг. в нескольких промышленных пунктах¹.

В августе 1930 г. НКВД подготовил примерный план развертывания милиционной системы. Переход на ее полный вариант предполагался в трех промышленных пунктах: в Орехово-Зуеве, Нижнем Тагиле и Кохме². Надо думать, перечень населенных пунктов был скорректирован с учетом описанной выше активности населения Нижнего Тагила по подготовке милиционной системы. Первоначально при обсуждении доклада в самом НКВД предполагалось этот опыт проводить в Воронеже, Твери и Ижевске³.

Согласно составленному НКВД плану, призывать к исполнению милицеских обязанностей предполагалось лиц в возрасте от 24 до 40 лет, кроме высококвалифицированных рабочих, на шесть месяцев раз в пять лет. Призываемые должны были предварительно проходить месячные курсы подготовки. Проект предусматривал исключительно узкий постоянный состав органов милиции: например, постоянными должны были быть начальник отдела милиции и его помощники⁴. ВЦСПС, которому НКВД направил проект на согласование, предложил расширить перечень опытных населенных пунктов до пяти, включив в него Ленинградскую область⁵.

Комментируя данную инициативу в печати, Киселев заявлял, что руководство НКВД не сомневается в успехе, так как имеются реальные предпосылки к этому в виде развернувшейся сети ячеек осодмила⁶. Однако несмотря на такую уверенность начальника Главного управления милиции, ход этому проекту, судя по всему, дан не был. Хотя в подготовленном НКВД РСФСР в октябре 1930 г. проекте нового положения о рабоче-крестьянской

¹ СУ РСФСР. 1930. № 31. Ст. 404.

² ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 14. Д. 234. Л. 2.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 6. Д. 298. Л. 152.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 14. Д. 234. Л. 2.

⁵ Там же. Л. 7.

⁶ Киселев И. Ближайшие задачи в деле укрепления органов Рабоче-крестьянской милиции // Административный вестник. 1930. № 7. С. 21–22.

милиции содержался пункт о введении милиционной системы в нескольких промышленных пунктах в 1930 – 1931 гг.¹ Однако это положение не было принято, а в декабре 1930 г. республиканский НКВД был ликвидирован. После ликвидации Наркомвнудела РСФСР вопрос милиционной системы, очевидно, больше не поднимался. Эта инициатива была чрезмерно революционной, а с практической точки зрения – трудно осуществимой и в перспективе не эффективной. К тому же, переход на милиционную систему, который означал, фактически, ликвидацию милиции как государственного органа, не сочетался с тезисом об усилении классовой борьбы в преддверии индустриализации и сплошной коллективизации. Перед органами внутренних дел в этих условиях была поставлена основная задача «обеспечить успешное выполнение плана социалистического наступления путем энергичного, своевременного и решительного подавления вылазок классового врага», а борьба с преступностью позиционировалась «одним из боевых и достаточно важных участков общего фронта»². При такой постановке вопроса говорить об упразднении милиции – одного из основных звеньев в системе борьбы с преступностью – и замене ее самоорганизацией трудящейся общественности было как минимум неразумно.

Однако общественные формы содействия милиции продолжили свою работу и после отказа от идеи милиционной системы. В 1932 г. ячейки осодмила были преобразованы в бригады содействия милиции. В апреле 1932 г. СНК РСФСР принял постановление «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска». Оно предписывало преобразовать ячейки осодмила в бригады содействия милиции, которые состояли непосредственно при соответствующих управлениях милиции. Вероятно, такая реорганизация произошла в целях установления более тесной связи общественных форм содействия милиции с самой милицией. Кроме того, Положе-

¹ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 72. Д. 337. Л. 8–9.

² Ширвиндт Е. Задачи НКВД и его местных органов в реконструктивный период // Административный вестник. 1930. № 2. С. 1–2.

нием о рабоче-крестьянской милиции, принятое СНК СССР в мае 1931 г.¹, была проведена централизация системы органов милиции, в связи с чем организационная связь местных управлений милиции с советами была ослаблена. Логично, что при этом оставлять осодмил в подчинении местных советов было бы неразумно². К этому следует добавить, что к тому моменту популярность административно-правовых секций советов постепенно сходилась на нет, о чем будет подробно сказано в третьей главе настоящей работы. Вследствие этого законодательное закрепление руководящей роли административно-правовых секций по отношению к обществам содействия милиции было, очевидно, неправильным.

Таким образом, несмотря на то что инициатива группы Старанникова о переводе органов охраны порядка на милиционную систему фактически не была реализована, она стала основой для полезных с практической точки зрения мероприятий. Бригады содействия милиции, выросшие из ячеек осодмила, существовали длительное время и, в частности, сыграли не последнюю роль в годы Великой Отечественной войны, а также в послевоенные годы в борьбе с бандитизмом.

Из всего сказанного можно сделать следующие выводы.

Рабоче-крестьянская инспекция на протяжении 1920-х гг. неоднократно подступалась к органам милиции. В ходе обследований низовых советских органов, проведенных Рабкрином в первой половине десятилетия, было также обращено внимание на ряд недостатков, характеризующих работу милиции. Однако предложенные для устранения этих недостатков меры, носившие исключительно организационный характер, хотя и получили практическое воплощение, очевидно, не были достаточными. Этим в том числе объясняется факт проведения в 1928 г. группой сотрудников РКИ СССР под руководством В.П. Старанникова уже самостоятельного обследования органов

¹ СЗ СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

² Севастьянов С.С. Развитие форм участия трудящихся в охране общественного порядка в РСФСР в период построения социализма: 1917–1936 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 43–44.

милиции. Плодами работы этой группы стали некоторые организационные изменения, направленные на повышение качества работы милиции: освобождение ее от некоторых функций, улучшение материального положения и т.д. Также группа Старанникова внесла вклад в разработку идеи проведения милиционной системы. Эта идея в полной мере реализована не была, однако ячейки осодмила, которые были созданы в качестве подготовительного этапа, функционировали как минимум до Великой Отечественной войны.

Милиция также стала объектом внимания группы В.А. Радус-Зеньковича, которая занималась обследованием судебно-следственных органов. В контексте повышения качества досудебной подготовки уголовных дел она предложила учредить для расследования преступлений в подчинении следственного аппарата специальную судебную милицию. Из дискуссии, в которой приняла участие также и группа Старанникова, родился циркуляр НКВД о выделении в составе работников милиции «расследователей» исключительно для производства дознаний. Многими практическими работниками, в том числе самим Радус-Зеньковичем, этот циркуляр рассматривался в качестве подготовительного мероприятия на пути к объединению всех органов предварительного расследования в один аппарат.

Попытки достичь намеченной конечной цели было выявлено две: в 1928 г. проект единого аппарата расследования был составлен для Сибирского края, а в 1930 г. – для Москвы. Однако эти проекты так и остались в теории. Вероятно, в силу того, что предполагаемая реорганизация была чрезмерно сложной и неопределенной. Можно также предположить, что причиной стали и трудности, с которыми была сопряжена реализация уже первого этапа реформы – «специализация» внутри органов милиции. Судя по всему, выполнено это указание НКВД было далеко не везде.

В итоге предложение обследовательской группы Радус-Зеньковича о создании судебной милиции, не поддержанное, среди прочих, и группой Старанникова, было воплощено в жизнь в «усеченном» формате в виде циркуля-

ра НКВД. Перехода же к следующему этапу – созданию единого аппарата расследования – несмотря на предпринятые попытки, так и не произошло.

Таким образом, хотя предложенные НК РКИ структурные реформы органов милиции принесли определенные результаты, ни одна из них так и не была доведена до конца.

§5 Разрушение советской нотариальной системы

Необходимость реорганизации нотариальной системы возникла в конце 1920-х гг. не по инициативе Рабоче-крестьянской инспекции, а прежде всего в силу объективных (кредитная реформа) и субъективных (идея скорого отмирания государства, недооценка важности системы нотариата) причин.

Начало кредитной реформы было положено 30 января 1930 г. постановлением ЦИК и СНК СССР¹. Запрет коммерческого кредитования и замена его исключительно банковским лишили нотариальные органы значительной части работы, связанной с оборотом векселей между социалистическими предприятиями. Также ввиду возложения в ходе кредитной реформы контроля за сделками между социалистическими предприятиями на Государственный банк с 1 октября 1930 г. сделки государственных предприятий между собой были освобождены от нотариального удостоверения².

Вполне понятно, что в преддверии указанных изменений проблема реформирования государственного нотариата стала предметом обсуждения в правительстве. СНК РСФСР в августе 1929 г. поставил перед НКЮ вопрос о сокращении сети нотариальных контор. В то же время не исключалась вероятность полного упразднения нотариата и распределения его функций между другими органами. Обосновывалось это предстоящим освобождением от нотариального удостоверения сделок государственных учреждений, кооперативных предприятий, общественных и профсоюзных организаций между собой, о котором говорилось выше. К тому моменту, судя по всему, оно было

¹ СЗ СССР. 1931. № 4. Ст. 52.

² СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 853.

уже решенным вопросом¹. Неизвестно, выполнил ли НКЮ в тот период поручение Совнаркома, поскольку материалов, касающихся обсуждения Наркомюстом этого поручения, обнаружить не удалось. Однако в апреле 1930 г. НКЮ все же утвердил циркуляр «О сокращении сети нотариальных контор в районах сплошной коллективизации». Данным циркуляром предписывалось ввиду незначительного количества сделок, совершаемых в районах сплошной коллективизации, пересмотреть в последних сеть нотариальных контор и, в частности, ликвидировать районные².

Помимо практических оснований, связанных с кредитной реформой, предложение о ликвидации нотариальных органов имело и теоретические. Во второй половине 1920-х гг. тезис об отмирании в недалеком будущем государства все еще не был забыт. В частности, резолюция XV съезда ВКП(б), проходившего в декабре 1927 г., о работе ЦКК – РКИ содержала предписание указанному органу осуществлять деятельность по совершенствованию техники управления таким образом, чтобы это способствовало «подготовке условий полного отмирания государства»³. Надо полагать, появление идеи ликвидации государственного нотариата на уровне Рабкрина СССР также было отчасти обусловлено подобными взглядами.

Предложение о полном упразднении нотариальных контор 5 февраля 1930 г. выдвинул инспектор Института техники управления (далее также – ИТУ) НК РКИ СССР П. Ванаг. В частности, Ванаг считал, что ввиду сокращения частного оборота существование нотариальных органов не вызывается хозяйственной необходимостью. В то же время на содержание государственных нотариальных контор, «этого придатка права частной собственности», ежегодно тратится более миллиона рублей. Поэтому нотариальные конторы он предлагал полностью ликвидировать, а исполнение нотариальных функ-

¹ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 7.

² Советская юстиция. 1930. № 12. С. 30.

³ XV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л., 1928. С. 1287.

ций передать народным судьям, при этом освободив от таковых исполкомы и сельсоветы¹.

Приведенные соображения основывались, среди прочего, на том факте, что изначально государственный нотариат задумывался в первую очередь как механизм контроля именно за частным оборотом, гарантом законности сделок, совершаемых с участием частных лиц². В условиях конца 1920-х гг., когда удельный вес частной собственности стал существенно меньше государственной, эта функция нотариата действительно почти отпала.

Характерно, что подобные мысли и выводы о необходимости ликвидировать систему нотариальных органов возникали не впервые. Десятилетием раньше, в декабре 1918 г., наркомат Юстиции РСФСР принял циркуляр об упразднении нотариальных отделов при советах как самостоятельных учреждений. А в октябре 1920 г. местным отделам юстиции было предложено там, где это по местным условиям окажется возможным, приступить к окончательной ликвидации и своих нотариальных подотделов. Нотариальные функции распределялись между уездными бюро юстиции и народными судьями³. Эти мероприятия обосновывались «постепенно проводимым уничтожением института частной собственности», что вело к значительному сокращению имущественных отношений между гражданами и, соответственно, лишало нотариальные органы значительной части работы⁴. Аргументация и выводы, как можно заметить, отчасти совпадают с предложением П. Ванага. Объясняется это, надо думать, некоторым сходством объективных условий и идеологических предпосылок: обозримая перспектива полного уничтожения частной собственности и убежденность в ненужности при таком раскладе нотариальных органов. Однако, как показал ход дальнейших событий, в 1918 г. (так же, как и в конце 1920-х гг.) эта убежденность оказалось ошибочной.

¹ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 21.

² Бранденбургский Я.Н. По поводу одного решения // ЕСЮ. 1923. № 38. С. 867.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 4. Д. 21. Л. 8–8об.

⁴ Там же. Л. 8.

В РКИ СССР, очевидно, прислушались к доводам П. Ванага и принялись за разработку его идеи. РКИ СССР внесла в НКЮ РСФСР свой проект ликвидации нотариальных органов уже 23 февраля 1930 г. Однако в отличие от проекта, который ранее представил П. Ванаг, Рабкрин счел целесообразным передать осуществление нотариальных функций городским советам и исполкомам¹. В то же время НК РКИ предложил и другой, менее радикальный путь реформирования государственного нотариата. В частности, наркоматам Юстиции союзных республик было предложено пересмотреть перечень функций нотариальных органов и упразднить некоторые лишние функции². Этому пути впоследствии какое-то время придерживался Всероссийский центральный исполнительный комитет (не исключено, что с подсказки союзной Рабоче-крестьянской инспекции).

Наркомюст РСФСР не поддержал предложение о ликвидации нотариата. Вопрос о полном упразднении нотариальных органов, по мнению НКЮ, был поставлен преждевременно. Частная собственность все же сохранялась, несмотря на уменьшение ее удельного веса по отношению к государственной. Следовательно, сохранялась и потребность в нотариате, как гаранте законности сделок с такой собственностью³. Справедливо указывалось, что в больших городах, где нотариальные услуги необходимы, ликвидация нотариата свелась бы лишь к созданию нового аппарата, с другим названием, но аналогичными полномочиями. Такая «смена вывески» по понятным причинам затруднила бы для народных судей надзор за отправлением нотариальных функций. Кроме того, и сами ведомства, на которые предполагалось возложить нотариальные полномочия, не смогли бы их должным образом осуществлять ввиду загруженности своими прямыми обязанностями.

Здесь же Наркомюст ссылался на уже имеющийся опыт неудовлетворительного выполнения нотариальных функций сельсоветами и районными

¹ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 5об.

² Там же.

³ Там же. Л. 19.

исполкомами¹. Некоторые нотариальные полномочия местные советские органы получили еще в 1925 г. Согласно постановлению ВЦИК и СНК РСФСР, принятому 15 июня 1925 г., сельским советам и волостным исполкомам предоставлялось среди прочего право выполнять там, где не имелось нотариальных контор, некоторые нотариальные обязанности (в частности, удостоверить доверенности)². Круг этих обязанностей, однако, был значительно уже, чем обычная компетенция нотариальных контор. Объяснялось это опасениями дать волостным исполкомам и сельсоветам слишком широкие права в совершенно новом для них деле. В то же время необходимость предоставления таких прав в принципе была обусловлена «стремлением приблизить нотариат к населению, дать последнему возможность на месте с наименьшей затратой времени нотариально оформлять документы, наиболее часто встречающиеся в сельском быту»³. Инструктирование исполкомов по исполнению ими нотариальных обязанностей возлагалось специальным циркуляром НКЮ, принятым в декабре 1926 г., на нотариусов, а общее наблюдение – на председателя соответствующего суда⁴.

Впоследствии права местных советов в области нотариальной деятельности были расширены (что характерно, по предложению РКИ). Согласно постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1927 г., сельские советы в тех местностях, где нотариальных контор не имелось, наделялись правом осуществления некоторых нотариальных полномочий: например, удостоверения доверенностей, а также договоров купли-продажи, мены и дарения в пределах определенных сумм⁵. Новое постановление о нотариальных полномочиях волостных и районных исполкомов было принято в сентябре 1927 г., в развитие июльского постановления⁶. Теперь права волостных исполкомов

¹ Там же. Л. 19–19об.

² СУ РСФСР. 1925. № 43. Ст. 323.

³ Приградов М. Новый закон о нотариальных функциях волостных исполнительных комитетов и сельских советов // ЕСЮ. 1928. № 13. С. 392.

⁴ ЕСЮ. 1926. № 52. С. 1447.

⁵ СУ РСФСР. 1927. № 79. Ст. 533.

⁶ СУ РСФСР. 1927. № 100. Ст. 668.

почти ничем не отличались от компетенции нотариальных контор, с той лишь разницей, что компетенция их ограничивалась районом¹.

Отвергнув предложение о передаче нотариальных функций местным советам, Наркомюст согласился с возможностью сокращения нотариальных функций, предложенной РКИ СССР. Но этот вопрос требовал, по его мнению, отдельной проработки².

Несмотря на такую позицию наркомата Юстиции РСФСР, автор первоначального проекта продолжал его отстаивать. 5 апреля 1930 г. П. Ванаг в подготовленной им краткой справке писал, что вел личные переговоры с представителями наркомата Юстиции (в том числе членом Президиума Верховного суда С.Н. Абрамовым и заместителем наркома П.И. Стучкой). Переговоры, однако, особым успехом не увенчались. НКЮ уклончиво счел вопрос о ликвидации нотариата подлежащим проработке. Судя по всему, переубедить представителей наркомата Юстиции не удалось. Зато своевременной и необходимой посчитал ликвидацию нотариальных контор уже неоднократно упомянутый В.А. Радус-Зенькович³. Последнее не вызывает удивления, принимая во внимание «упрощенческие» предложения его группы, которые уже описаны выше в настоящей главе и о которых еще будет сказано далее.

В защиту своей идеи П. Ванаг выступил и в печати. В частности, он писал, что с ростом социалистического сектора хозяйства нотариальные органы лишились большей части своих функций. «Штампование» же нотариальными конторами сделок между государственными органами представлялось автору недопустимой тратой времени и средств⁴.

12 июля 1930 г. ИТУ РКИ СССР подготовил свой проект ликвидации нотариальных контор. Все их функции предполагалось передать соответствующим исполкомам и городским советам. При этом перечень этих функций был, как и предлагала ранее РКИ СССР, сокращен. За нотариальными

¹ Приградов М. Указ. соч.

² ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 19.

³ Там же. Л. 17-17об.

⁴ Ванаг П. Нужны ли нотариальные конторы // Известия. 1930. № 197. С. 5.

органами, в частности, предполагалось оставить только засвидетельствование верности копий документов и выписок, принятие в депозит денег и ценных бумаг, засвидетельствование сделок, выдачу свидетельств о праве на наследство и оказание технических услуг при выполнении нотариальных действий¹. Однако дальнейшая судьба этого проекта неизвестна. Очевидно, что принят он не был, но оказал, надо думать, существенное влияние на разработку вопроса о судьбе государственного нотариата в республиканских органах. Отклик этот проект нашел и на местах. В частности, в октябре 1930 г. в связи с проектом ИТУ Рабкрин Северокавказского края направил в НК РКИ РСФСР мнение, что «существование нотариальных контор не вызывается в данный момент хозяйственной необходимостью», а «ликвидация всех без исключения нотариальных контор вполне целесообразна и требует лишь скорейшее разрешение этого вопроса в центре»².

Рабоче-крестьянская инспекция РСФСР приступила к рассмотрению проблемы нотариата по поручению Всероссийского центрального исполнительного комитета. В июле 1930 г., когда ВЦИК принимал новое Положение о государственном нотариате РСФСР, Рабкрину одновременно было поручено изучить вопрос о возможном сокращении его функций³. Таким образом, ВЦИК, хотя и признал необходимость реформирования нотариальной системы, все же более осторожно сформулировал задачу. Речь шла не о полной ликвидации государственного нотариата, как ранее предлагали ИТУ и РКИ СССР, а только о сокращении нотариальных функций.

Тем не менее направление, указанное ИТУ и Рабкрином СССР, было воспринято и на республиканском уровне. Процесс разработки вопроса реорганизации нотариата Рабкрином РСФСР начался с обследования нотариальных органов на местах. Хотя в программе обследования и было указано, что оно проводится лишь в целях сокращения нотариальных функций⁴, местные

¹ ГАРФ. Ф. Р-4084. Оп. 1. Д. 738. Л. 2.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 3. Д. 846. Л. 130.

³ Там же. Л. 138.

⁴ Там же. Л. 128.

рабоче-крестьянские инспекции единодушно поддержали идею ликвидации нотариата. Так, по мнению ленинградской РКИ, конторы Ленинградской области следовало ликвидировать совсем, а нотариальные действия, связанные с хозяйственными отношениями СССР с другими государствами, передать исключительно Смольнинскому райсовету¹. Рабкрин Западной области также высказал предложение о ликвидации нотариата².

Не исключено, что такой энтузиазм был обусловлен и интересом материального характера. В конце апреля 1930 г. НКЮ принял решение о переводе нотариальных контор на областной (краевой) бюджет³. По этой причине ликвидация нотариата становилась для местных органов выгодной и с финансовой точки зрения.

Проект РКИ РСФСР был составлен с учетом отзывов с мест к марту 1931 г. В проекте приводился перечень нотариальных функций, которые было признано возможным упразднить (к примеру, засвидетельствование договоров государственных и общественных предприятий с частными лицами, а также приём на хранение документов по просьбам частных лиц). Остальные функции предлагалось распределить между иными органами – Государственным банком, коммунальными отделами, народными судами. Нотариальные конторы предполагалось ликвидировать, оставив лишь те, что находились в Москве и крупных портовых городах⁴.

Рабкрин представил в СНК РСФСР также докладную записку в защиту своего проекта. Аргументы приводились в целом аналогичные тем, которые звучали при разработке этого вопроса в союзных ведомствах. В частности, указывалось, что с уменьшением доли частноправовых отношений и увеличением социалистического сектора экономики необходимость в нотариате как институте, предназначенном прежде всего для обслуживания оборота между частными лицами, отпала. В связи с этим РКИ РСФСР пришла к вы-

¹ Там же. Л. 61.

² Там же. Л. 92.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 22. Л. 37об.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1170. Л. 11-12.

воду, что «вполне назрел вопрос» о полной ликвидации нотариальных контор, за исключением тех, которые «необходимо оставить для обслуживания хозяйственных взаимоотношений СССР с границей»¹. В подтверждение также приводились данные о работе нотариальных контор, которые должны были продемонстрировать падение значения нотариата. Так, по данным РКИ, в Московской конторе количество совершаемых нотариусами действий сократилось на 30 % с января по октябрь 1930 г. В Тверской нотариальной конторе с октября 1929 г. по октябрь 1930 г. сокращение произошло на 54%².

Однако, судя по всему, внутри самого Рабкрин не все поддерживали идею ликвидации нотариата. В мае 1931 г. по поручению заместителя председателя СНК РСФСР описанный выше проект обсуждали совместно представители РКИ и Наркомюста. Участники обсуждения с обеих сторон высказались в гораздо более консервативном ключе. В частности, в ходе обсуждения пришли к выводу о нецелесообразности упразднения каких-либо нотариальных функций. Однако было высказано предложение для тех местностей, где нотариальных контор не имеется, передать совершение депозитных операций органам Государственного банка, а договоров залога и отчуждения строений и права застройки – коммунальным отделам исполкомов советов. Вопрос ликвидации нотариальной системы вообще не поднимался³.

Центральные ведомства, к которым РКИ РСФСР обратилась за заключениями на свой проект, отнеслись к нему также весьма настороженно. Наркомат Иностранных дел высказался за упрощение хозяйственных операций во внутреннем обороте, но путем не ликвидации нотариальных функций, а исключительно сокращения числа нотариальных контор⁴. Государственный Банк выступил против каких-либо сокращений нотариальной системы и счел целесообразным сохранить нотариальные конторы повсеместно⁵. Ни одно из

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 3. Д. 846. Л. 24об.

² Там же.

³ Там же. Л. 21.

⁴ Там же. Л. 52-52об.

⁵ Там же. Л. 51.

ведомств не поддержало предложения о полной ликвидации государственного нотариата.

Вопрос подвергся обсуждению и в печати. Предложения Рабкрина нашли как своих сторонников, так и противников. Так, Г.И. Дивонин, работник НКЮ РСФСР, соглашаясь с доводами НК РКИ о том, что нотариат в основном утратил свои функции, высказывался в поддержку его ликвидации «как формы учреждения, заимствованной нами у капитализма и ненужной в настоящее время»¹. С Г.И. Дивониным спорил член Верховного Суда РСФСР С.Н. Абрамов. Сокращение частного сектора экономики в пользу государственного, по мнению Абрамова, привело к некоторому уменьшению объема работы нотариальных контор, однако не означало ненужность нотариата как такового. В связи с изменениями в хозяйственной сфере следовало не ликвидировать нотариат полностью, а рационализировать его работу. В частности, Абрамов предлагал ликвидировать те нотариальные конторы, которые не имеют достаточной нагрузки и чья деятельность с точки зрения затрат бюджета неоправданна². В том же ключе высказался и работник юстиции УССР А.М. Линицкий. По его мнению, «с ликвидацией частного сектора роль советского нотариата несколько упростилась, но это обстоятельство далеко не говорит о том, что нотариат сыграл уже свою роль и государственный аппарат не нуждается в его услугах»³.

В итоге изыскания Рабкрина на предмет ликвидации нотариата или сокращения нотариальных функций ни к чему не привели. ВЦИК нашел возможным реализовать лишь весьма скромное, по сравнению с первоначальными предложениями, мнение совещания Рабкрина и Наркомюста, о котором говорилось выше. 9 августа 1931 г. ВЦИК РСФСР принял постановление об изменении статьи 2 Положения о государственном нотариате, где предложенные изменения и были отражены⁴.

¹ Дивонин Г. Ликвидировать нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 24-25.

² Абрамов С. Ликвидировать ли нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 26-27.

³ Линицкий А. Нужен ли государственный нотариат? // Советская юстиция. 1931. № 14. С. 24.

⁴ СУ РСФСР. 1931. № 44. Ст. 339.

Однако необходимость реформирования государственного нотариата все еще сохранялась. Отказавшись от качественных преобразований, ВЦИК обратился к количественным. Тем же постановлением от 9 августа 1931 г. наркомату Юстиции совместно с Рабкрином и другими заинтересованными ведомствами было предписано пересмотреть сеть имеющихся нотариальных контор «в сторону сокращения ее и наиболее рационального распределения остающихся контор, исходя из потребностей населения».

В соответствии с полученным поручением НКЮ РСФСР в сентябре 1931 г. подготовил список нотариальных контор, дальнейшее существование которых считал целесообразным. Из имевшейся на тот момент на территории РСФСР 181 нотариальной конторы предлагалось оставить 50, 39 из которых работали в краях и областях и 11 – в автономных областях¹.

Получившийся в итоге список был направлен на утверждение РКИ РСФСР. Рабкрин, в свою очередь, разослал его на места с предписанием рассматривать его в качестве временного и дать заключения «относительно целесообразности дальнейшего оставления» указанных нотариальных контор². В результате получения отзывов с мест РКИ предложила еще сократить список нотариальных контор (до 29), с чем НКЮ, в свою очередь не согласился. Оба ведомства сошлись на перечне в 44 нотариальные конторы, который в качестве компромисса предложил Наркомюст³.

Нельзя точно сказать, каков был итог совместной работы РКИ и НКЮ. Официального постановления о сокращении сети нотариальных контор издано не было. Однако сокращение произошло, и в 1935 г. на территории РСФСР имелось всего 59 нотариальных контор⁴. Но трудно оценить, учитывались ли в данном случае рекомендации Рабоче-крестьянской инспекции и наркомата Юстиции.

¹ ГАРФ. А-406. Оп. 3. Д. 885. Л. 12.

² Там же. Л. 44.

³ Там же. Л. 9об., л. 4об.

⁴ Кодинцев А.Я. Разрушение и восстановление системы советского нотариата в середине 30-х годов XX века // Нотариус. 2006. № 3. С. 43.

Уже в середине 1930-х гг. мероприятия по реорганизации государственного нотариата были признаны ошибочными. Тогда же началось восстановление системы нотариальных органов. В частности, постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1936 г. предписывалось на местах учреждать нотариальные конторы или столы, а нотариальные функции у районных исполкомов и городских советов были изъяты¹. В результате мер, направленных на этот раз на восстановление нотариальной системы, в 1938 г. в РСФСР имелось 373 нотариальные конторы и 1652 нотариальных стола².

На страницах советской юридической печати выступали теперь уже в защиту нотариата. Так, Г. Свердлов в своей статье «Что есть нотариус?» патетически окрестил нотариуса «стражем социалистической законности», «верным помощником трудящегося человека» и «подлинным воспитателем в духе советской государственности». Такой пафос формулировок, как представляется, преследовал цель восстановить авторитет нотариата, серьезно пошатнувшийся в предшествующие несколько лет. Сетуя на «запущенность» нотариального дела, автор в то же время давал отрицательную оценку нотариальной практике исполкомов и сельсоветов, работники которых не способны должным образом выполнять нотариальные функции в силу отсутствия квалификации³.

Несмотря на то, что ликвидация значительной части нотариальной системы в итоге оказалась неудачной, неверно было бы утверждать, что эти мероприятия не имели никаких действительных оснований и были вызваны одни лишь стремлением любой ценой упростить государственный аппарат. В частности, действительно имело место приведенное РКИ РСФСР в обоснование своего проекта существенное сокращение объема нотариальной работы. Это делало реорганизацию жизненно необходимой, так как нотариусам не хватало нагрузки, вследствие чего они вынуждены были подчас идти на различные ухищрения. Например, нотариусы в Новгороде в погоне за цифровы-

¹ СУ РСФСР. 1936. № 15. Ст. 100.

² Кодинцев А.Я. Указ. Соч. С. 45.

³ Свердлов Г. Что есть нотариус? // Советская юстиция. 1935. № 30. С. 14-15.

ми показателями вынуждены были заверять исполнительные надписи для взыскания квартплаты и стоимости невозвращенных книг в библиотеку¹. Такое положение, помимо того, что было в принципе ненормальным, способствовало, надо полагать, усилению впечатления о ненужности нотариата. Это было, однако, в то же время хорошей почвой для развития сомнительных идей в духе отмирания государства.

Как видно из предшествующего изложения, Рабоче-крестьянская инспекция приняла самое деятельное участие в дискуссии по поводу реорганизации советского нотариата в начале 1930-х гг. Эта реорганизация была, вообще говоря, обусловлена практической необходимостью. Однако она быстро приняла чрезмерный масштаб и привела почти что к разрушению государственной нотариальной системы. Во многом это случилось, надо думать, из-за нацеленности самой РКИ на максимальное упрощение и удешевление государственного аппарата, еще усиленной задачами предстоящей индустриализации. Влияние оказали, кроме того, все еще не забытые идеи об отмирании в недалеком будущем государства. Наконец, можно предположить, сыграла роль и элементарная недооценка важности нотариата.

Описанный процесс реформирования нотариальной системы можно условно разделить на несколько этапов. Сперва высказывались радикальные идеи о целесообразности полной ликвидации государственного нотариата. Соответствующие проекты подготовили Рабкрин и Институт техники управления РКИ СССР. Впоследствии, однако, ВЦИК поставил задачу менее радикально – только сократить перечень нотариальных функций. РКИ РСФСР при этом по-прежнему отстаивала необходимость фактически упразднения нотариата, хотя среди ее работников не было полного единства по этому поводу. В конечном итоге сошлись на одних только количественных изменени-

¹ Ковалев Б.Н. Предтеча российского нотариата // История новгородского нотариата: Факты, хроника, комментарии / Авт.-сост. Б.И. Лившиц. М., 2002. С. 210.

ях. Рабкрину совместно с Наркомюстом было поручено подготовить проект сокращения сети нотариальных контор. Такое сокращение действительно имело место, однако нельзя сказать, производилось ли оно с учетом рекомендаций РКИ и НКЮ.

Предложения Рабоче-крестьянской инспекции по ликвидации нотариата на практике не были реализованы. Отмирания государства, на которое рассчитывали авторы предложений, так и не произошло. Сильно сокращенная в результате усилий РКИ и НКЮ РСФСР сеть нотариальных контор не смогла, очевидно, справиться со всем объемом нотариальной работы. Поэтому это сокращение было признано неудачным, и нотариальная система в середине 1930-х гг., уже после ликвидации самой Рабоче-крестьянской инспекции, фактически была восстановлена.

Из всего сказанного в настоящей главе можно сделать следующие выводы.

Деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию судебных и правоохранительных органов в конце 1920-х – начале 1930-х гг. имела противоречивый характер. Частично мероприятия, проведенные в этой сфере при участии Рабкринана, были успешными. В то же время какие-то из предложенных реформ оказались неудачными и потому были свернуты, а какие-то вообще не были реализованы. Надо думать, отчасти это объяснялось задачами, стоящими перед НК РКИ и исходящими из потребностей и конкретных исторических условий рассматриваемого периода. В преддверии индустриализации требовалось обеспечить максимально возможную экономию бюджетных средств, потребных для масштабного промышленного строительства. Это объясняло стремление Рабкринана найти как можно больше звеньев государственного аппарата, которые можно было бы ликвидировать и

тем самым сэкономить. Такое стремление подчас приводило к тому, что предложения РКИ по упразднению тех или иных органов были чересчур поспешными и необдуманными, не учитывающими последствий в долгосрочной перспективе. Роль здесь могла играть и определенная идеологическая основа этих предложений.

В области реформирования высших судебных органов СССР и РСФСР, хотя предложения о ликвидации союзного Верховного суда и пленума республиканского не получили реализации, деятельность НК РКИ оказала влияние на содержание нового положения о Верховном суде СССР, принятого в 1929 г. С учетом предложений Рабкринина была расширена его компетенция за счет предоставления права законодательной инициативы, а также больших полномочий по надзору за соответствием конституции СССР актов, издаваемых республиканскими ЦИКаами. Кроме того, с подачи Рабоче-крестьянской инспекции была усилена связь военной коллегии с Реввоенсоветом СССР.

По предложению и при непосредственном участии Рабоче-крестьянской инспекции в 1930 г. были ликвидированы земельные комиссии. Упразднение указанных органов было своевременным и обоснованным. Причинами послужили, во-первых, многочисленные дефекты в их работе (чрезмерная длительность рассмотрения дел, недостаточное материальное и кадровое обеспечение, высокий процент обжалования решений). Проведенная при участии НК РКИ реорганизация системы земельных комиссий существенно положение не улучшила. Кроме того, в преддверии сплошной коллективизации и, соответственно, снижения числа земельных споров специальные земельные суды были без надобности.

Аналогично по предложению Рабкринина были упразднены арбитражные комиссии. Это мероприятие сопровождалось масштабными дискуссиями о наличии или отсутствии особого характера и методов разрешения споров между государственными предприятиями. В этих дискуссиях активную роль играла РКИ. Решение о ликвидации арбитражных комиссий было принято в 1931 г. и обуславливалось в том числе непригодностью арбитражных

комиссий в силу их организации, близкой к судебным органам, к решению стоявших перед ними хозяйственных задач. Также роль сыграла проводимая в тот период кредитная реформа. Однако эта мера оказалась неудачной и на практике даже не была доведена до конца. Необходимость в особой системе органов для рассмотрения споров внутри социалистического сектора была осознана почти сразу. Поэтому после упразднения арбитражных комиссий по проекту Рабкрин было принято положение о Государственном арбитраже. Государственный арбитраж, в отличие от арбитражных комиссий, имел характер примирительно-третейских органов и потому гораздо лучше подходил для оперативного и эффективного разрешения разногласий между социалистическими предприятиями.

По результатам проверки органов милиции и уголовного розыска, проведенной в 1928 г. следственной группой РКИ СССР под руководством В.П. Старанникова, были приняты меры, направленные на улучшение работы указанных органов. В частности, была произведена разгрузка милиции от некоторых не свойственных ей обязанностей (исполнение судебных решений), в некоторой степени улучшены материальная и кадровая обеспеченность органов милиции. Рабкрин также принял участие в обсуждении двух проектов реорганизации милицийских органов: введения милиционной системы и создания судебной милиции, предполагающее в перспективе объединение ее со следствием в один аппарат. Проект милиционной системы вызвал многочисленные возражения и сомнения, в том числе НК РКИ, и до конца так и не был реализован. Тем не менее на практике он вылился в создание полезных с практической точки зрения ячеек обществ содействия милиции (осодмила). Проект судебной милиции разрабатывался и обсуждался при участии двух следственных групп РКИ СССР и законченной реализации также не получил. Был предпринят определенный подготовительный шаг в этом направлении (издан циркуляр НКВД о выделении в составе милиции работников специально для производства дознаний), однако даже его повсеместное выполнение вызывает сомнение.

По предложению Института техники управления РКИ СССР, поддержанному самим Рабкрином, в конце 1920-х – начале 1930-х гг. была осуществлена попытка ликвидировать государственную нотариальную систему. Совместными усилиями РКИ и НКЮ РСФСР указанная система была значительно сокращена. В то же время нотариальными функциями были наделены местные советы. Подобные мероприятия объяснялись убежденностью в ненужности нотариата при плановой экономике, подкрепленной утопическим постулатом о скором «отмирании» государства. Однако проведенная реорганизация в скором времени продемонстрировала негативный эффект, в результате чего нотариальная система в 1930-е гг. была восстановлена.

Таким образом, Рабоче-крестьянская инспекция играла значительную роль в процессе реорганизации системы судебных и правоохранительных органов в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Хотя не все изменения, произведенные по ее предложениям и при ее непосредственном участии, оказались удачными и были доведены до конца, вклад Рабкрин в этот процесс можно признать весьма существенным. Прежде всего, с точки зрения поиска оптимальной модели судебной и правоохранительной систем.

Глава 2. Участие Рабоче-крестьянской инспекции в изменениях процессуального и исправительно-трудового права

Во второй половине 1920-х – начале 1930-х гг. в области процессуального и исправительно-трудового права произошли серьезные изменения, к разработке которых приложила руку и Рабоче-крестьянская инспекция. В основном – в лице обследовательской группы В.А. Радус-Зеньковича. Группа по итогам проверок 1927–1928 гг. предложила ряд изменений в указанных отраслях права. Значительная часть предложенного была воплощена в жизнь, но не всегда с положительным результатом.

Вопросы улучшения судоустройства и процесса во второй половине 1920-х гг. оказались объектом внимания советского правительства в силу нескольких причин. Во-первых, выявились недостатки, в частности, чрезмерная длительность и сложность процесса, недоступность суда для основной массы трудящихся. Хотя по итогам совместного обследования РКИ и НКЮ судебно-следственных органов первой половины 1920-х гг. и был проведен ряд изменений¹, принятые меры не принесли удовлетворительного результата. Отчасти по этой причине к пересмотру норм процессуальных кодексов, уже более глубокому, вынуждены были вскоре вернуться.

Во-вторых, реформу процессуального законодательства (главным образом это касалось уголовного процесса) руководящие работники юстиции «проталкивали» в силу определенных идеологических взглядов. Так, Н.В. Крыленко отстаивал необходимость максимально упростить процесс как для удобства трудящихся (в народном суде), так и для его эффективного действия как *орудия борьбы с классовым врагом* (в губернском суде). В том числе под влиянием подобных взглядов наркомат Юстиции во второй половине 1920-х гг. разрабатывал новый Уголовно-процессуальный кодекс². Основой

¹ Например, осуществлена разгрузка народного суда от ряда уголовных и гражданских дел. См.: Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы в середине 1920-х годов и его первые результаты // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 4. С. 8–12.

² Крыленко Н. Пора! // Революция права. 1927. № 4. С. 89.

для этой работы стали, среди прочего, и результаты обследований РКИ СССР.

В области исправительно-трудового права изменения аналогично были обусловлены комплексом теоретических и практических причин. Пенитенциарная политика, в конечном счете, была направлена на достижение основных целей мер социальной защиты: общего предупреждения, приспособления преступника к условиям социалистического общежития и лишения его возможности совершать преступления в дальнейшем. Это требовало, с одной стороны, определенной проработки принципов исправительно-трудовой политики. Для этого в Государственном институте изучения преступности и преступника, учрежденном в 1925 г., была создана специальная пенитенциарная секция¹. С другой стороны, в рассматриваемой отрасли имелись и насущные проблемы, обусловленные в том числе экономическим положением Советской Республики. Например, перенаселенность мест заключения, слабое использование труда осужденных.

Проблемам пенитенциарной политики исследователи РКИ СССР уделили внимание в ходе обследования судебно-следственной системы в 1927 г. В реформировании исправительно-трудового права участие Рабкрина было менее значительным, чем процессуального. Тем не менее, этот аспект также заслуживает изучения. Хотя бы по той причине, что на определенном этапе результаты указанного обследования и сами исследователи сыграли не последнюю роль в разработке законодательства, касающегося исправительно-трудовой политики.

§1 Реформирование уголовно-процессуального законодательства

Период конца 1920-х – начала 1930-х гг. в истории советского уголовного процесса советскими и современными исследователями часто характеризуется с негативной стороны. В это время в уголовно-процессуальное за-

¹ Ширвиндт Е. О проблемах преступности (Цели и задачи Государственного Института) // Проблемы преступности. Сборник / под ред. Е. Ширвиндта, Ф. Трасковича, М. Гернета. Вып. 1. М., 1926. С. 10–11.

конодательство был внесен ряд изменений, порожденных стремлением максимально упростить производство по уголовным делам за счет освобождения его от сложных процессуальных форм. Яркими примерами таких изменений были замена в большинстве случаев предварительного следствия дознанием, ликвидация распорядительных заседаний суда, а также ограничение кассационного обжалования некоторых приговоров.

В литературе отмечалось, что данное «процессуальное упрощенчество» негативно сказалось на следственной и судебной практике¹. Исследователи полагают, что трактовка в тот период процессуальных форм как ненужных внешних формальностей не могла не иметь отрицательных последствий². Есть мнение, что пренебрежение процессуальными формами неизбежно порождало произвол в деятельности судов³. Среди недостатков, вызванных реформами конца 1920-х гг. и ярко себя проявивших в следующем десятилетии, выделяют низкое качество расследования преступлений, дефектность поступающих в судебное заседание материалов, вызванную, в том числе, отсутствием предварительной проверки. Также отмечают превышение установленных процессуальных сроков, слабость работы суда первой инстанции и, как следствие, высокий процент отмен решений в кассационном порядке⁴.

Во многом упрощение уголовного процесса конца 1920-х – начала 1930-х гг. было заслугой руководства органов юстиции, чьи взгляды стали причиной обвинения во вредительстве впоследствии⁵. Значительную роль в проведении упрощенческих инициатив конца 1920-х гг. сыграл Николай Васильевич Крыленко – член коллегии НКЮ РСФСР, а с 1931 г. – нарком юстиции. Крыленко в том числе руководил процессом подготовки проекта нового УПК, обнародованного в 1927 г. Впрочем, Крыленко был не единствен-

¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1: Основные положения науки уголовного процесса. М., 1968. С. 115–116.

² Соколова Н.В. Этапы становления процессуального права России: с 1917 года по настоящее время: дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. С. 100–101.

³ Полянский Н.Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. М., 1956. С. 141–142.

⁴ Кодинцев А.Я. Дефекты советского уголовного судопроизводства в 30-е годы XX века // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 1(19). С. 23–24.

⁵ Чельцов М.А. Уголовный процесс. М., 1948. С. 159.

ным, кто поддерживал упрощенческий курс в процессуальном законодательстве. В декабре 1927 г. участники XV съезда ВКП(б) (в том числе нарком РКИ СССР С. Орджоникидзе и будущий нарком юстиции Н.М. Янсон) единодушно критиковали органы юстиции за чрезмерный формализм, волокиту и «буквоедство»¹. И следующий проект УПК, составленный в 1928 г. под руководством Я.Н. Бранденбургского (см. далее), во многом повторял упрощающие процесс положения проекта Крыленко, в том числе – самые спорные.

Однако свою роль в изменениях уголовного процесса конца 1920-х гг. сыграла и Рабоче-крестьянская инспекция. Во второй половине 1920-х гг. группа НК РКИ СССР под руководством В.А. Радус-Зеньковича провела два масштабных обследования судебно-следственных органов: в 1927 г. – органов низового уровня (в сельских местностях), а в 1928 г. – срединного (окружного) уровня. Предложения этой группы по совершенствованию уголовного процесса коснулись почти всех его стадий: досудебной подготовки, производства в суде первой, кассационной и надзорной инстанций. Содержали они в себе и те *вредные упрощенческие новеллы*, о которых говорилось выше.

Результаты указанного обследования были по большей части включены в проект УПК, подготовленный в 1928 г. комиссией под руководством Я.Н. Бранденбургского. Этот проект, как и его предшественник, принят не был. Однако некоторые его положения были включены в действующий УПК (и раскритикованы впоследствии). Так что изменения УПК конца 1920-х гг. можно считать плодом совместного творчества Рабкрин и Наркомюста.

Изменения в организации досудебного производства по уголовным делам. В ходе обследования низовых судебно-следственных органов в 1927 г. Рабкрин выявил целый ряд недостатков в области досудебной подготовки уголовных дел. Частично об этом говорилось в §4 гл. 1 настоящей работы в контексте проекта судебной милиции. Этот проект рассматривался одним из путей преодоления выявленных проблем в области милицейского дознания

¹ Сырых В.М. Н.В. Крыленко – идеолог советского правосудия. М., 2003. С. 116–121.

(превышение сроков, перегруженность милиционеров другими обязанностями, отчего страдало качество расследования преступлений, низкая квалификация милицеских работников). В настоящем параграфе этот вопрос будет рассмотрен под другим углом. Речь пойдет не только и не столько о милицеском дознании и организации органов милиции, сколько о построении и процессуальном оформлении всей досудебной подготовки уголовных дел.

Группа НК РКИ констатировала, в частности, чрезмерные сроки такой подготовки. Длительность производства дознания могла достигать 90 дней, а следствия – больше 200¹. Одним из факторов, увеличивавших указанные сроки, было последовательное производство сначала дознания, а затем следствия по одним и тем же делам. Кроме того, отмечался слабый надзор органов следствия за дознанием, в результате чего только половина дел (51,5%) после производства дознания была направлена следователем в суд². Также НК РКИ выявил случаи несоблюдения правил подследственности. Так, следователи передавали органам дознания дела своей компетенции для производства расследования. Все эти нарушения вели к тому, что больше половины дел, прошедших досудебную подготовку, прекращались прокурором или судом³.

Для искоренения выявленных недостатков НК РКИ предложил, во-первых, передать аппарат следствия, находящийся в двойном подчинении (суду и прокуратуре), в полное подчинение прокуратуре. Тем самым следователи превращались в «местных агентов прокурорского надзора», ответственных, в том числе, за надзор за дознанием. Во-вторых, было предложено упорядочить сроки проведения дознания и предварительного следствия. Для дознания предлагалось установить максимальный срок в полтора месяца, для следствия – в два (независимо от того, находились ли следственные дела предварительно в производстве дознавателей). Продление сроков допускалось мотивированным постановлением прокурора. Кроме того, от производ-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 53, 57.

² Там же. Л. 56–57.

³ Там же. Л. 53–60.

ства дознания предлагалось освободить органы уголовного розыска, оставив за ним совершение только непосредственно розыскных действий¹.

Указанные рекомендации Рабкрин в общих чертах нашли отражение в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения». В частности, Наркомюсту было предписано принять меры к упрощению процесса расследования преступлений путем сокращения числа задействованных в этом процессе инстанций. Также следовало усилить контроль прокуратуры за всеми звеньями досудебной подготовки уголовных дел².

На данном этапе также был предпринят практический шаг по передаче следственного аппарата в полное подчинение прокуратуре. Предварительно опыт такой передачи был проведен в Московской губернии. В марте 1928 г. НКЮ признал опыт удачным, в результате чего решение о подчинении следствия прокурору было признано целесообразным³.

Проблема подчиненности следователей, вообще говоря, имела свою историю. Рабкрин был не первым и не единственным, кто выступал за передачу следователей под руководство прокуроров. Дискуссия о том, кому подчинить следствие – прокуратуре или суду – велась с начала периода нэпа. Уже тогда, когда следственный аппарат был частью органов юстиции, имелись сторонники его передачи в подчинение прокуратуры⁴. Кроме того, до окончательного решения в пользу прокурорской модели принимались отдельные меры, направленные на усиление прокурорского руководства следователем.

Предложение передать следственный аппарат в ведение прокуратуры обсуждалось на V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в марте 1924 г.⁵ Официальную позицию НКЮ по этому вопросу (отрицательную)

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 50–51.

² ЕСЮ. 1928. № 14. С. 418.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 9. Л. 49об.

⁴ Лисицын А. Прокуратура и губотюсты // ЕСЮ. 1922. № 2. С. 3.

⁵ V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 20.

выразил Н.В. Крыленко. По его словам, подчинение следователей прокуратуре ничего не даст в смысле улучшения следственной работы. В то же время устранение судов от руководства следствием «разорвет единый судебный аппарат на части без всякой особой к тому нужды»¹. Мнения участников съезда по вопросу подчиненности следствия разделились. В конечном итоге съезд ограничился отдельными мерами, направленными на более тесную связь следствия с прокуратурой. В частности, именно в этом ключе было предложено изменить Уголовно-процессуальный кодекс². Соответственно, постановлением ВЦИК от 16 октября 1924 г. изменился порядок отвода следователя: если ранее этот вопрос разрешался судом, то по новому порядку принятие решения об отводе следователя передавалось прокурору³.

Не все юридическое сообщество разделяло мнение о целесообразности переподчинения следователей прокурорам. В юридической периодике, например, указывалось, что такое предложение вызывалось ведомственным стремлением прокуратуры подчинить себе следственный аппарат и не было «ни в малейшей степени» обусловлено какими-либо реальными практическими причинами⁴.

Прокурорская модель организации следствия была предусмотрена проектом УПК, который разработал наркомат Юстиции в 1927 г. Такая мера, по мнению НКЮ, повышала ответственность прокурора за качество проведенного следствия, что являлось «доведением до конца принципа, начало которому было положено V съездом деятелей юстиции»⁵. Однако, к примеру, большинство членов пленума Верховного суда РСФСР при обсуждении проекта УПК не поддержало изменение ведомственной принадлежности следствия⁶. В связи с этим пленум принял решение просить группу Радус-

¹ Там же. С. 14.

² Там же. С. 293.

³ СУ РСФСР. 1924. № 78. Ст. 784.

⁴ Ботоев К. Еще о следственном аппарате // ЕСЮ. 1924. № 9. С. 198.

⁵ Тезисы о реформе УПК. Постановление Коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР (из протокола № 464/9 заседания от 9 июня 1927 г.) // ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1472.

⁶ За сохранение следствия в подчинении суду голосовало 15 членов, за передачу его в ведение прокуратуры – всего 3. РГАСПИ. Ф. 153. Оп. 1. Д. 52. Л. 28.

Зеньковича при дальнейшем обследовании судебно-следственных органов установить, кому наиболее целесообразно подчинить следствие (суду или прокуратуре) «с точки зрения упрощения и рационализации производства по делу»¹.

Обследователи Рабкрина выполнили эту просьбу в ходе проверки средних судебно-следственных органов в 1928 г. В этот раз досудебной подготовке уголовных дел было уделено больше внимания, чем годом ранее. Группа пришла к выводу о низкой эффективности существующего механизма расследования преступлений в целом. Как уже было отмечено в 1927 г., досудебная подготовка уголовных дел представляла собой дублированный процесс расследования: сперва дознание, а затем предварительное следствие. При этом дознание – ответственный первый этап процесса – возлагался «в качестве побочной работы на текущий и неквалифицированный аппарат милиции, работающий без надлежащего руководства и контроля». Второй этап – предварительное следствие – не обеспечивался надлежащим руководством, проводился бессистемно, фактически повторяя работу органов дознания, «нередко уже в обстановке потери улики»².

Такая организация, по собранной Рабкрином статистике, негативно сказывалась на результатах судебной работы. За первое полугодие 1927 г. из направляемых в суд после производства дознания и следствия дел по существу было рассмотрено только 38,9%. Остальные же были прекращены на стадии распорядительного заседания. Четверть рассмотренных в судебном заседании дел оканчивалась оправдательными приговорами, то есть предание суду по этим делам оказывалось необоснованным. Больше половины дел, по которым был вынесен обвинительный приговор, оканчивалась «в условиях полной очевидности». Таким образом, заслугой органов дознания и предва-

¹ Там же. Л. 32.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 76.

рительного следствия оказывалось меньше половины (44,8%) обвинительных приговоров¹.

Кроме того, из-за низкого качества работы дознания и следствия оставалось нераскрытым большинство тяжких преступлений. Вследствие дефектов процесса расследования раскрытие квалифицированной преступности оставалось «вне возможностей дознания и предварительного следствия»².

Исправить указанные недостатки Рабкрин предложил целым рядом изменений. Прежде всего, были повторены некоторые рекомендации, данные еще в 1927 г. По вопросу подчиненности следователей следовательская группа вновь высказалась за прокурорскую модель. Кроме того, для изжития чрезмерного затягивания досудебной подготовки уголовных дел рекомендовалось установить единый срок расследования: для милицейского расследования – месяц, для следствия – два месяца. Продление этих сроков допускалось с разрешения следователя и прокурора – для милиции и с разрешения прокурора – для следователя. В этот срок включалось также и составление акта, завершающего расследование (постановление о предании суду или о прекращении уголовного преследования)³.

Кроме того, в этот раз следователи пошли дальше и предложили реформировать систему дознания и предварительного следствия в целом. Исключить дублирование в расследовании преступлений, а поставить его как единый процесс под непосредственным руководством прокуратуры. Все расследование от начала до конца производилось либо следователем, либо органами дознания. Последние обязывались, в случае обнаружения факта преступления, по которому обязательно предварительное следствие, немедленно довести об этом до сведения следователя, не приступая самостоятельно к расследованию и лишь приняв в случае необходимости меры задержания и охранения⁴.

¹ Там же. Л. 158.

² Там же.

³ Там же. Л. 82, 84.

⁴ Там же. Л. 81, 166.

Однако в этой части постановление коллегии РКИ СССР, принятое 30 ноября 1928 г. по итогу обследования, было сформулировано несколько иначе. Группа Радус-Зеньковича предлагала частично восстановить положение, имевшее место до революции, когда милиция как орган расследования имела второстепенный характер по отношению к судебным следователям. Это проявлялось в ограничении прав органов дознания по следственным делам исключительно принятием мер задержания и охранения, не имеющих процессуального характера. В условиях 1920-х гг., когда органы дознания и следствия были уравнены в своем статусе (см. §4 гл. 1 настоящей работы), это было неприемлемо. По этой причине, вероятно, итоговые рекомендации, принятые коллегией Рабкрина, предоставляли органам дознания в таких случаях право самостоятельно до прибытия следователя совершать процессуальные действия в рамках расследования¹.

Предлагалось изменить и систему органов дознания. Уголовный розыск из нее исключался бы, а в составе милиции для расследования преступлений выделялся специальный «кадр» работников, в оперативном отношении подчиненных следователю². Последнее должно было также решить проблему низкого качества милицейского дознания, на которую обратил внимание Рабкрин³.

После описанного обследования часть предложений Рабоче-крестьянской инспекции получила законодательное воплощение. Так, 26 июня 1928 г. СНК РСФСР по ходатайству наркомата Юстиции принял постановление о передаче следственного аппарата «в полное распоряжение прокуратуры». Проект соответствующих изменений Положения о судоустройстве было поручено разработать НКЮ⁴. Таковые изменения, направленные на передачу следователей в ведомство прокуратуры, были внесены 3

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 2598. Л. 77.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 82–83.

³ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 30. С. 831.

⁴ ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 12а. Д. 12. Л. 99об.

сентября 1928 г.¹ В частности, был исключен пункт о подчинении следователей судам и включены некоторые положения, ставящие следователя в подчиненное по отношению к прокурору положение (например, о назначении следователей прокурором).

Хотя вопрос с подчиненностью следователей был этими нововведениями фактически решен, впоследствии эта проблема еще поднималась. Так, на I Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников в 1934 г. по вопросу подчиненности следствия высказался А.Я. Вышинский. Дело было в том, что «кое-где» (в том числе в Верховном суде РСФСР) раздавались голоса в пользу передачи следователей обратно в ведение суда. Вышинский, несмотря на выявленные им же недостатки в прокурорском руководстве следствием, считал эту передачу нецелесообразной. Подчиненность следователя прокурору была обоснована, так как именно прокурор как обвинитель должен был нести ответственность за материалы, ложившиеся в основу обвинительного заключения: «кто поддерживает обвинение, тот должен отвечать за обвинение, а кто отвечает за обвинение, тот должен отвечать за качество материала, который лежит в основе обвинения»².

Далее, постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. были установлены предельные сроки предварительного расследования: для дознания – месяц, для следствия – два месяца³. В данном случае законодатель поступил в полном соответствии с рекомендациями РКИ СССР, данными в 1928 г.

Постановление от 20 октября 1929 г. вносило изменения и в организацию процесса досудебной подготовки уголовных дел в целом. Так, дознание и предварительное следствие получили единое наименование «предварительное расследование». Однако разграничение обеих указанных форм было проведено не совсем так, как это предлагал Рабкрин в 1928 г. С одной сторо-

¹ СУ РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733.

² Доклад т. Вышинского «О мерах к улучшению качества судебной и прокурорской работы» // Советская юстиция. 1934. № 13. С. 20.

³ СУ РСФСР. 1929. № 78. Ст. 756.

ны, ст. 99 УПК РСФСР и в новой редакции сохраняла возможность осуществления по одному и тому же делу сперва дознания, а затем следствия. Органы дознания, начавшие расследование преступления, в отношении которого необходимо производство предварительного следствия, обязаны были произвести действия, необходимые для обеспечения дальнейшего расследования. Лишь по окончании этих действий дело передавалось следователю. В то же время новая редакция ст. 108 наделяла следователя правом с разрешения прокурора передать любое дело из своего производства органам дознания. Таким образом, на практике вредного дублирования процесса расследования, которое стремился исключить Рабкрин, можно было избежать путем оставления всего производства в руках органов дознания.

Истоки указанных изменений следует искать не в предложениях Рабоче-крестьянской инспекции (или, по крайней мере, не только в них). К проблеме разграничения следствия и дознания и дублирования одним другим различные ведомства подступались неоднократно и с разных сторон. С указанными проблемами связана также идея создания единого аппарата расследования, подробно описанная в §4 главы 1 настоящей работы.

Тон дискуссиям вокруг соотношения дознания и предварительного следствия задал V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции в 1924 г. Съезд признал необходимым, во-первых, сблизить обе названные формы расследования преступлений. Следствие и дознание должны были стать частями «единого следственно-розыскного аппарата, функционирующего на началах строгого и реального соподчинения, с одной стороны, и точного размежевания сферы их деятельности, с другой»¹. Во-вторых, принцип определения подследственности менялся таким образом, что предварительное следствие было обязательно лишь по относительно неширокому кругу дел, конкретно поименованных. По остальным достаточно было дознания². Предложенные съездом изменения были внесены в ст. 108 УПК РСФСР в октябре

¹ V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 292.

² Там же. С. 292–293.

1924 г.¹ Кроме того, с целью сближения органов следствия и дознания непосредственное руководство последними, ранее осуществляемое прокурором, было передано следователю (напр., ст. 99, ст. 102). В июне 1927 г. ст. 108 УПК РСФСР была изменена в направлении еще большего расширения перечня дел, подведомственных органам дознания, и сужения такого перечня для органов следствия².

В похожем, но более радикальном ключе на проблему дублирования на стадии предварительного расследования смотрели представители административных органов. Так, ряд участников совещания административных работников Сибирского края в мае 1927 г. выразили уверенность в отсутствии необходимости в следственном аппарате и способности органов дознания самостоятельно вести расследовательскую работу по всем категориям дел³. Забегая вперед, надо сказать, подобный «милицейско-розыскной уклон» сохранялся и после изменений УПК в 1929 г. Совещание начальников краевых (областных) административных управлений летом 1930 г. также сочло возможным сосредоточить все предварительное расследование от начала до конца в органах милиции и уголовного розыска. При этом предлагалось полностью ликвидировать следовательский аппарат. Довод о более высокой квалификации следователей, необходимой для расследования сложных запутанных дел, при этом отменялся, поскольку зачастую должности следователей занимали работники милиции⁴. Как уже было показано, такой позиции придерживались и некоторые руководители органов внутренних дел⁵, а также работники юстиции⁶.

В то же время в защиту следователей было указано, что оценивать эффективность их работы исключительно по числу окончанных дел и вынесенных по ним обвинительных приговоров неправильно. Статистика не должна

¹ СУ РСФСР. 1924. № 78. Ст. 784.

² СУ РСФСР. 1927. № 50. Ст. 332.

³ Кацва И. Некоторые вопросы административной работы (по поводу краевого совещания административных работников Сибирского края) // Административный вестник. 1927. № 6. С. 2–3.

⁴ Административные органы в новых условиях / под ред. Е.Г. Ширвиндта. М., 1930. С. 91.

⁵ Клевер А.И. О судебной милиции // Административный вестник. 1928. № 1. С. 29.

⁶ Смородов В. Судебная милиция или волостная прокуратура? // ЕСЮ. 1927. № 3. С. 56.

была «висеть, как Дамоклов меч, над следователем», необходимо было также учитывать содержательную сторону проведенной им работы¹.

Впоследствии проблема изменения ст. 108 УПК обсуждалась на третьем совещании прокурорского надзора в марте 1928 г., в котором участвовал В.А. Радус-Зенькович. Совещание признало необходимым еще больше расширить сферу работы органов дознания за счет сужения компетенции следствия. Было предложено изменить ст. 108 УПК в направлении предоставления следователю права с согласия прокурора передавать любое дело из своего производства органам дознания². При этом, судя по всему, такой порядок уже применялся на местах без санкции центра (например, в Саратовской губернии)³.

Можно предположить, выводы третьего совещания прокурорского надзора, равно как и предложения РКИ СССР, повлияли на позицию наркомата Юстиции. Ст. 10 проекта УПК, подготовленного в 1928 г. комиссией НКЮ РСФСР под руководством Я.Н. Бранденбургского, предоставляла следователю право передавать подведомственные ему дела на расследование органам дознания⁴. При этом сам Бранденбургский, комментируя указанное положение на VI Всероссийском съезде работников юстиции в феврале 1929 г., основывал его на перспективе конструирования единого «прокурорско-расследовательского аппарата» (за что выступал и Рабкрин в лице Радус-Зеньковича). В таком контексте размывание границ между дознанием и следствием рассматривалось как достоинство, поскольку демонстрировало тесную связь звеньев указанного аппарата⁵.

При рассмотрении названного проекта летом 1929 г. в комиссии Малого СНК, однако, право следователя передавать любое из подведомственных ему дел органам дознания было исключено. При этом В.А. Радус-Зенькович, который входил в данную комиссию как представитель Рабкрина, против та-

¹ Ривкин М. Как улучшить работу следователей // Советская юстиция. 1931. № 1. С. 19–22.

² Резолюции третьего совещания прокурорского надзора // ЕСЮ. 1928. № 14. С. 420.

³ Лаговьер Н. Обзор работ III совещания прокурорского надзора // Там же. № 15. С. 457.

⁴ ЕСЮ. 1928. № 46–47. С. 1181.

⁵ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 10–10об.

кого права не возражал¹. В итоге изменения, внесенные в ст. 108 действующего Уголовно-процессуального кодекса в октябре 1929 г., дословно повторяли первоначальную редакцию ст. 10 проекта УПК 1928 г., включая право следователей передавать свои дела органам дознания.

Но предварительно описанный механизм взаимодействия органов следствия и дознания был опробован в опытно-показательных округах. ВЦИК и СНК РСФСР в августе 1929 г. предоставили по совместному докладу РКИ и НКЮ РСФСР органам дознания право производства предварительного следствия под непосредственным руководством следователей (п. 15)². В докладе Рабкрин и Наркомюста по итогу опыта в феврале 1930 г. констатировалась успешность данного преобразования. Органы дознания справились с производством предварительного следствия. В то же время сроки предварительного следствия значительно сократились: большинство дел расследовалось меньше, чем за месяц³.

Однако ввиду того, что изменения в УПК РСФСР были внесены за несколько месяцев до указанного итогового доклада, можно думать, что результаты опыта в данном случае не имели существенного значения. Причина состояла, вероятно, в том, что передача следственных дел органам дознания практиковалась и до образования опытно-показательных округов. Об этом, в частности, говорилось на третьем совещании прокурорского надзора еще в 1928 г. (см. выше). Поэтому на практике положительный результат данная реорганизация уже показала и дополнительной проверки не требовала.

Мысль о едином аппарате расследования, которую отстаивали исследователи Рабкрин совместно с наркоматом Юстиции РСФСР, была доведена до конца в последнем в рассматриваемый период проекте УПК 1931 г. Проект не разделял предварительное расследование на дознание и следствие. Соответственно, не предусматривалось никакого разграничения компетенции

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1235. Л. 1, 7.

² СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 20об.

между указанными формами расследования¹. В 1932 г. данный проект был передан для проработки в специальную комиссию, куда, помимо представителей руководства юстиции (в частности, Крыленко и Вышинского) входили нарком РКИ РСФСР Н.И. Ильин и В.А. Радус-Зенькович. В объяснительной записке, составленной комиссией, было указано, что проектом вводится единая система расследования. Распределение компетенции между ее отдельными звеньями (милицией, следователями, ОГПУ и специальными инспекциями) предполагалось «в порядке оперативной работы»².

Однако этот проект, как и его предшественники, не был введен в действие. Поэтому и конструирование единого расследовательского аппарата не было доведено до конца. В 1929 г. были реализованы лишь подготовительные к этому мероприятия, состоящие в сближении и уравнивании в некоторой степени дознания и следствия.

Проблема дублированного процесса расследования снова всплыла в конце октября 1930 г. Коллегия НКЮ РСФСР постановила строго следить за тем, чтобы каждое уголовное дело расследовалось лишь в одном из органов расследования, не допуская дублирования в этой сфере. Кроме того, Наркомюст пошел еще дальше в упрощении предварительного расследования: было предписано по всем делам, кроме расследуемых специальными инспекциями, по общему правилу производить лишь дознание. Следствие должно было проводиться только по делам о государственных преступлениях и по тем делам, по которым постановлением суда или распоряжением прокурора расследование было поручено следователю³.

Таким образом, расследование преступлений фактически полностью ложилось на органы дознания. Это, само собой, не могло не сказаться отрицательно на качестве такового расследования. Для полноты картины нужно немного остановиться на последствиях изменений, инициатором и участником подготовки которых был Рабкрин.

¹ Проект Уголовно-процессуального кодекса РСФСР // Советская юстиция. 1931. № 24. С. 3–4.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1304. Л. 4.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 22. Л. 163–164.

Так, на I Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников в апреле 1934 г. А.Я. Вышинский указал на *ненормальность положения и необходимость изменить действующий УПК в смысле четкого разграничения следствия и дознания*. Расследование преступлений осуществляла милиция даже в тех случаях, когда это должен был делать следователь: в частности, по делам о государственных преступлениях (например, по известному постановлению ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. об ответственности за хищение социалистической собственности¹). Между тем качество расследовательской работы органов милиции оставляло желать лучшего: треть дел, расследованных милиционерами, прекращалась². Аналогично делегаты с мест жаловались, что, хотя милиция является основным органом расследования, «более жуткой постановки следствия, как в милиции, трудно найти»³.

В резолюции совещания по докладу Вышинского было признано необходимым изменить УПК РСФСР, установив определенный круг дел, по которым должно проводиться предварительное следствие. К таковым относились, в частности, дела о государственных и должностных преступлениях, а также все дела, подсудные краевому (областному) суду. Возможность передачи этих дел органам дознания следовало исключить⁴.

Однако рекомендованные совещанием изменения законодательства так и не были проведены ни в рассматриваемый период, ни позднее. УПК РСФСР 1923 г. до окончания своего действия сохранил конструкцию предварительного расследования, введенную в 1929 г. при непосредственном участии НК РКИ.

Расширение подсудности народного суда. В соответствии с принятым курсом на усиление низовой судебной ячейки – народного суда – Раб-

¹ СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

² Доклад т. Вышинского «О мерах к улучшению качества судебной и прокурорской работы» // Советская юстиция. 1934. № 13. С. 16, 19.

³ Первое всесоюзное совещание судебно-прокурорских работников. Прения по докладу прокурора Союза И.Я. Акулова и содокладу председателя Верховного суда СССР А. Н. Винокурова «XVII съезд партии и задачи революционной законности» // За социалистическую законность. 1934. № 6. С. 24.

⁴ Резолюции первого Всесоюзного совещания судебно-прокурорских работников и первого Всесоюзного прокурорского совещания. По докладу А.Я. Вышинского о мероприятиях по улучшению качества судебно-прокурорской работы // За социалистическую законность. 1934. № 5. С. 37.

крин в 1927 г. предложил расширить его подсудность по уголовным делам. В ведении губернского суда сохранялся относительно неширокий круг дел, включающий дела о контрреволюционных преступлениях, должностных и хозяйственных преступлениях, а также наиболее тяжких преступлениях против порядка управления и личности¹. Таким образом, во-первых, выполнялась задача приближения суда к населению. Во-вторых, достигалась цель превращения губернского суда в исключительную инстанцию, непосредственно разбирающую только особо существенные дела и занятую в основном контролем и инструктированием народного суда.

Похожим образом вопрос подсудности был решен в проекте УПК РСФСР, подготовленном в 1927 г. Проект предусматривал отнесение к подсудности губернского суда контрреволюционных, должностных и хозяйственных преступлений, а также особо опасных имущественных преступлений (например, грабеж, сопряженный с убийством). В проекте УПК, разработанном в 1928 г., подход был аналогичен описанным выше предложениям Рабкринина. Исходя из общей установки расширялась компетенция народного суда. Перечень дел, подсудных губернскому суду, в общем, совпадал с тем, что предлагала РКИ².

Подсудность народного суда была соответствующим образом расширена в ноябре 1928 г.³ На VI Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в феврале 1929 г. при обсуждении проекта УПК было сказано, что произведенное расширение требует опытной проверки и ставить вопрос о дальнейшем увеличении компетенции указанного суда преждевременно⁴.

Тем не менее, таковое увеличение (однако, не повсеместное) последовало уже спустя полгода. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР об организации органов юстиции в опытно-показательных округах к компетенции

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 89.

² ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 12–13.

³ СУ РСФСР. 1928. № 134. Ст. 873.

⁴ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 13.

окружных судов были отнесены лишь дела о преступлениях, за которые возможно назначение высшей меры социальной защиты¹.

Подводя итоги указанного опыта в феврале 1930 г., НКЮ и РКИ РСФСР признали произведенное изменение подсудности удачным. Качество рассмотрения дел при этом не ухудшилось, а сроки сократились. В то же время окружные суды значительно разгрузились от рассмотрения дел по первой инстанции. В результате было рекомендовано распространить новые правила подсудности на всю территорию РСФСР². Далее подсудность народного суда была расширена в связи с ликвидацией округов и окружных судов постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г.³ Народным судам передавались все дела, ранее подсудные окружным, за исключением строго ограниченного круга дел о контрреволюционных преступлениях.

Однако последующая тенденция имела обратный характер. Законом «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» 1938 г.⁴ подсудность народных судов была, напротив, сужена: предполагалось некоторое ее сокращение за счет особо важных хозяйственных и должностных преступлений, хищений социалистической собственности и т.д., которые передавались вышестоящим судам (ст. 32). Можно думать, этому способствовали обнаруженные в 1930-е гг. в работе народных судов дефекты в части качества рассмотрения уголовных дел (перегруженность народных судов, многочисленные процессуальные нарушения, в том числе влекущие вынесение неправильных приговоров, и т.д.)⁵. Народные суды не могли справиться с переданными им делами, во-первых, в силу сложности последних и своей неподготовленности. Во-вторых, количественное увеличение подсудных им дел приводило к значительному повышению нагрузки и, как следствие, образованию залежей нерассмотренных дел.

¹ СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 18–18об., 21.

³ СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 627.

⁴ Ведомости ВС СССР. 1938. № 11.

⁵ Кодинцев А.Я. Дефекты советского уголовного судопроизводства в 30-е годы XX века // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 1(19). С. 24–25.

Порядок рассмотрения уголовных дел в суде. В этой части Рабкрин также выступил с рядом реформаторских инициатив.

Распорядительные заседания. Группа Радус-Зеньковича предложила ликвидировать распорядительные заседания суда. Первоначально такая рекомендация была дана в ходе обследования низовых судебно-следственных органов в 1927 г. Вопросы предания суду при этом передавались прокурору или судье единолично¹. Объяснялось такое предложение тем, что распорядительные заседания – исключительно формальные процедуры – отнимали много времени и существенно увеличивали сроки процесса. Кроме того, требования УПК, касающиеся распорядительных заседаний, безосновательно ограничивали компетенцию народного судьи (в частности, обязательным присутствием народных заседателей для прекращения производства по делу)².

Это предложение было одобрено комиссией по разработке постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» 1928 г. Первоначальный проект данного постановления предполагал, напротив, усиление работы распорядительных заседаний по вопросам предания суду. Однако после обсуждения материалов обследования Рабкрин соответствующую статью проекта было решено изменить³. Тем не менее, хотя описываемое предложение и получило поддержку комиссии, в итоговое постановление оно не вошло.

В ходе обследования 1928 г. группа РКИ СССР вновь вернулась к проблеме распорядительных заседаний. Необходимость их упразднения связывалась также с изменением подчиненности следственного аппарата, которая к тому моменту была уже решенным делом. Предусмотренный гл. XX действующего УПК порядок предания дела суду, который предполагал проведение для этих целей специального распорядительного заседания, делал невозможным возложение ответственности за проведенную досудебную подготов-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 46.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 39.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 11. Д. 4034. Л. 16.

ку в принципе на кого-либо. С одной стороны, суд, не руководивший предварительным следствием, не мог за него отвечать, а выводы, сделанные в ходе распорядительного заседания, не были для него впоследствии обязательными. С другой стороны, прокурор, который как раз и осуществлял наблюдение за досудебной подготовкой по делу, был устранен от подведения итогов последней. Таким образом, с точки зрения следователей, создавалось положение, при котором вообще не было ответственных за предание суду и за итоги следствия лиц¹.

К тому же, наличие распорядительного заседания, согласно собранной следственной группой РКИ СССР статистике, вовсе не гарантировало обоснованности предания суду. Процент же несоответствия выводов о предании суду, сделанных по итогам распорядительных заседаний, с составленным прокурором обвинительным заключением, был минимальным. Поэтому распорядительное заседание как стадию производства по уголовному делу следовало упразднить, а предание суду по соответствующим делам передать прокурору².

Надо оговориться, что формально описанная рекомендация принадлежит не союзной Рабоче-крестьянской инспекции, а исключительно следственной группе Радус-Зеньковича. При рассмотрении предложений группы коллегия РКИ настаивала на том, что разрешение вопроса о предании суду следовало оставить суду. Соответственно, и распорядительные заседания следовало сохранить. В итоге в постановлении РКИ от 30 ноября 1928 г. не содержалось положения о ликвидации распорядительных заседаний, хотя и был сохранен вывод о том, что «предание суду в настоящий момент не обеспечивает обоснованности обвинения»³.

Аналогичное предложение о ликвидации обязательных распорядительных заседаний содержалось в проекте УПК, подготовленном наркоматом Юстиции в 1927 г. Ст. 37 проекта предусматривала, что утверждение следо-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 148.

² Там же. Л. 148–149.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 2598. Л. 74.

вателем или прокурором по итогам проведенного расследования соответствующего документа являлось непосредственно актом предания суду. Суд же, получив материалы произведенного расследования, ознакомился с ними и сразу назначал дело к слушанию, не проводя дополнительно никакого распорядительного заседания¹.

Однако годом позже позиция НКЮ по данному вопросу изменилась. В 1928 г. был подготовлен новый проект УПК, разработчики которого в известной степени опирались и на проект 1927 г., и на материалы обследований группы Радус-Зеньковича. Вопрос о распорядительном заседании, тем не менее, в новом проекте был решен иначе. Предание суду по-прежнему оставалось за прокурором, однако суд не был полностью устранен от подведения итогов предварительного расследования. Так, существовали исключительные случаи, при которых суд мог изменить принятое прокурором решение о предании суду. Например, если он усмотрит существенную неполноту материалов дела, которая не может быть восполнена судебным следствием, или если судья не согласится с квалификацией преступления. В этих случаях ст. 93 проекта предусматривала проведение подготовительного заседания².

Выступая на VI съезде прокурорских, судебных и следственных работников в феврале 1929 г. с докладом о проекте УПК, Я.Н. Бранденбургский настаивал на том, что распорядительное заседание по действующему УПК и предусмотренное проектом подготовительное заседание – принципиально разные институты. Последнее имело экстраординарный характер и проводилось в исключительных случаях, в отличие от первого³. Тем не менее, отстаивая необходимость подготовительного заседания как порядка исключительного, Бранденбургский говорил, что «не нужно развлекаться несерьезными разговорами о том, что все-таки распорядительные заседания сохраняются»⁴.

¹ ЕСЮ. 1927. № 48. С. 1511–1512.

² ЕСЮ. 1928. № 46-47. С. 1188.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 15–15об.

⁴ Там же. Л. 16.

Такое изменение позиции НКЮ можно, вероятно, объяснить указани-ем, полученным им в марте 1928 г. 26 марта 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР на основании докладов НКЮ и НКВД приняли постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения». В указанном постановлении Наркомюсту предписывалось «принять меры к усилению работы по предвари-тельному просмотру следственных дел судебными органами и прокурор-ским надзором с тем, чтобы не допускать до суда рассмотрения дел, в отно-шении которых не имеется достаточно серьезных оснований для привлече-ния»¹. Надо думать, при такой постановке вопроса вряд ли можно было гово-рить о полном устранении суда от оценки итогов предварительного след-ствия (как это предлагала группа Радус-Зеньковича). Поэтому наркомат Юс-тиции предложил своего рода компромисс: с одной стороны, суд в подгото-вительном заседании не повторял полностью работу прокурора, в любом случае пересматривая все материалы следствия. С другой стороны, контроль суда за итогами предварительного следствия сохранялся в силу самой воз-можности проведения подготовительного заседания.

Постановлением ВЦИК и СНК от 20 октября 1929 г.², которым были внесены изменения в УПК РСФСР, обязательные распорядительные заседа-ния суда ликвидировались. Предание суду осуществлялось прокурором или следователем (в зависимости от характера дела). В исключительных случаях, перечисленных в новой редакции ст. 236, как и предложил НКЮ, предусмат-ривалось проведение подготовительных заседаний. По итогам подготови-тельного заседания суд имел возможность составить новое обвинительное заключение, либо направить дело на дополнительное расследование, либо прекратить дело.

Таким образом, предложения самого Рабкринина в этой части, строго го-воря, в законодательстве вообще не отразились. Нашли, однако, отражение предложения группы Радус-Зеньковича, подправленные и дополненные в не-

¹ ЕСЮ. 1928. № 14. С. 418.

² СУ РСФСР. 1929. № 78. Ст. 756.

сколько более консервативном ключе наркоматом Юстиции при разработке нового проекта УПК. Передавая вопрос о предании суду на разрешение прокурора, Наркомюст тем не менее сохранил (в теории) некоторый контроль за этим этапом производства со стороны суда. Контроль выражался в возможности в исключительных случаях для суда провести подготовительное заседание, по итогам которого вопрос о предании суду мог быть разрешен по-иному.

Практика показала, что произведенные упрощения принесли больше вреда, чем пользы. Суды почти не пользовались предоставленным им правом проводить подготовительные заседания, в результате чего предварительная оценка качества расследования судом фактически была ликвидирована. Низкое качество следственного материала, не прошедшего предварительную проверку в подготовительном (распорядительном) заседании суда, порождало большой процент судебных ошибок. На I Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников А.Я. Вышинский приводил данные о работе надзорной инстанции по уголовным делам: в РСФСР в порядке надзора было рассмотрено 40,6% приговоров, в УССР – 50%, в БССР – 64%. При этом надзорные протесты были удовлетворены почти на 100%. Причиной было низкое качество работы судов низших инстанций, порожденное отсутствием тщательной проверки поступавших в суд материалов дел. В связи с этим Вышинский призывал «раз и навсегда покончить с игнорированием распорядительных заседаний»¹.

В резолюции совещания по докладу Вышинского это призыв был отражен. Распорядительное заседание было признано необходимой формой проверки обоснованности привлечения обвиняемого к ответственности по итогам предварительного следствия. Указанные заседания по определенным

¹ Доклад т. Вышинского «О мерах к улучшению качества судебной и прокурорской работы» // Советская юстиция. 1934. № 13. С. 21–22.

категориям дел должны были быть восстановлены и введены в систему судебной работы «как необходимая часть подготовки к судебному процессу»¹.

Восстановлению обязательных распорядительных (подготовительных) заседаний способствовал и союзный Верховный суд. В 1934 и 1936 гг. состоялись разъяснения Пленума Верховного суда СССР, где указывалось на обязательность распорядительных заседаний по каждому уголовному делу, поступившему в суд².

Однако на практике установленные Верховным судом требования не всегда соблюдались. Зачастую прокуратура не принимала участия в подготовительных заседаниях³. В связи с этим положение об обязательном проведении подготовительных заседаний суда было включено в Закон СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г. (ст. 27)⁴. Таким образом, обязательный характер подготовительных заседаний был снова закреплён законодательно.

Участие защитника в судопроизводстве. Ещё один аспект, по которому позиции следователей РКИ СССР и НКЮ разошлись – вопрос о допуске защитника в судебное заседание и в целом взгляд на состязательность в уголовном процессе. По вопросу принципа состязательности в конце 1920-х – начале 1930-х гг. в советском юридическом сообществе велись дискуссии. Необходимость состязательности ставилась под сомнение, поскольку она воспринималась как вредный фактор, существенно тормозивший процесс. Поэтому выдвигались предложения по ее ограничению или вовсе ликвидации.

Наркомат Юстиции и Рабоче-крестьянская инспекция признавали, что право обвиняемого на защиту не должно быть абсолютным. Однако в ряде

¹ Резолюция по докладу т. Вышинского // Там же. С. 33–34.

² Полянский П.Л. Приближение суда к трудовым массам: об упрощении судопроизводства во второй половине 20-х годов XX века // Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире: Сб. тр. Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–3 июня 2017 г.) / Ред. В.В. Денисенко, М.А. Беляев. Воронеж, 2017. С. 104–105.

³ Люблинский П. Процессуальные вопросы в новом законе о судеустройстве // Советская юстиция. 1938. № 20–21. С. 27.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1938. № 11.

случаев участие защитника необходимо: например, когда обвинителем в процессе выступал прокурор или следователь. В то же время РКИ трактовала право обвиняемого на защиту шире, чем Наркомюст. Во-первых, она считала обязательным участие защитника и в случае, когда в деле участвовал не только прокурор, но и общественный обвинитель (как и было в действующем УПК). Во-вторых, в случае, если суд принимал решение не допустить защитника в процесс, Рабкрин предлагал выносить каждый раз об этом мотивированное постановление. В то же время, однако, суду предоставлялись возможности ограничить состязательность путем сокращения или вовсе устранения прений сторон в зависимости от сложности и ясности дела¹.

Руководство органов юстиции, в свою очередь, стремилось минимизировать возможность участия профессионального защитника в судебном разбирательстве. Как уже было сказано, Н.В. Крыленко видел основной задачей суда и уголовного процесса защиту государства от классовых врагов. При такой постановке вопроса «совершенно ничем не доказанным» было построение процесса на основе представительства сторон и обязательное предоставление обвиняемому ряда формальных гарантий². Соответственно, проект УПК 1927 г. предусматривал строго ограниченный перечень случаев участия защиты в разбирательстве в суде. В частности, если обвиняемый в силу физического недостатка не способен самостоятельно давать объяснения, если о назначении защитника ходатайствует профессиональная или общественная организация, в которой состоит обвиняемый, и если в разбирательстве участвует прокурор³. Почти аналогичные положения о допуске защитника содержались в проекте УПК 1928 г. (ст. 88)⁴.

Однако строгие ограничения в отношении защитников поддерживали не все работники юстиции. Против таковых и за большую осторожность в

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 91–92.

² Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. Часть вторая. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. М., 1928. С. 17.

³ Тезисы о реформе УПК. Постановление Коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР (из протокола № 464/9 заседания от 9 июня 1927 г.) // ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1473.

⁴ ЕСЮ. 1928. № 46-47. С. 1188.

этом вопросе выступал председатель Верховного суда РСФСР П.И. Стучка. При обсуждении проекта УПК 1927 г. в Коммунистической академии он указал, что поскольку основная часть обвиняемых (91%) не является классовыми врагами Советского государства, необходимо крайне внимательно относиться к надлежащей постановке защиты. В целях уменьшения волокиты в процессе защиту следовало реорганизовать, но не упразднить¹.

Аналогично высказывались некоторые работники на местах. При реализации предлагаемых проектом 1927 г. ограничений по допуску защитника советский суд превратился бы «из органа классового правосудия, использующего все средства для обнаружения истины, для вынесения целесообразного приговора, в орган классовой мести, жертвующий часто истиной для подавления классового врага»².

Некоторые работники юстиции, напротив, были убеждены, что в присутствии профессионального защитника в процессе вовсе нет необходимости, он только мешает суду в его работе. По этой причине предлагалось ликвидировать и коллегии защитников³. Однако руководство НКЮ в общем не разделяло такое радикальное убеждение. В перспективе, конечно, предполагалось, что качество работы советских судов повысится настолько, что институт защиты станет не нужен и «умрет естественной смертью». Но пока этого не произошло, правильно было установить определенные законодательные ограничения для защитников (например, по максимальному размеру гонорара)⁴.

Своеобразную позицию по рассматриваемому вопросу занял член ЦКК ВКП(б) и Верховного суда СССР А.А. Сольц. Он выступал против допуска в судебное разбирательство и защитника, и прокурора. Их место должен был занять докладчик – член состава суда. Состязание в суде защитника и обвинителя следовало заменить самостоятельным ознакомлением судьи с матери-

¹ Тезисы П.И. Стучки о реформе УПК // Революция права. 1928. № 1. С. 121.

² Гершович. Несколько слов о реформе УПК // ЕСЮ. 1927. № 50. С. 1562–1563.

³ Нахимсон Ф. VI Съезд и коллегия защитников // ЕСЮ. 1929. № 7. С. 161.

⁴ VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР. Доклад народного комиссара Юстиции РСФСР тов. Янсона – Отчет НКЮ РСФСР // ЕСЮ. 1929. № 9-10. С. 207–208.

алами дела. Защиту же, которая являлась «колоссальным бременем для населения», было целесообразно оставить исключительно в виде консультантов, к которым обвиняемый при необходимости мог обратиться на стадии досудебной подготовки дела¹.

По поводу этого предложения Сольца (суд без защиты и прокурора) в октябре 1927 г. Ленинградским областным судом был организован диспут. Председатель суда Ф.М. Нахимсон поддержал это предложение, поскольку допущение состязательности давало только «колоссальнейшее разбухание процесса, усложнение его разного рода документами, разного рода справками, свидетельствами и проч.»². Однако большинство участников диспута (в том числе судебные работники) это предложение отвергло. Признавая необходимость в целях борьбы с волокитой каким-то образом ограничить прения сторон, необходимость участия сторон в судебном разбирательстве в целом не ставили под сомнение³.

Не исключено, что под влиянием предложения Сольца несколько поменял свою позицию Радус-Зенькович при пересмотре в январе 1930 г. Основ судостройства Союза ССР и союзных республик. Профессиональный защитник, по его мнению, должен был ограничиваться лишь консультацией обвиняемого на досудебной стадии. В самом же судебном процессе следовало исключить «соревнование в ораторском искусстве обвинителя и защитника». Место защитника должен был в любом случае занять сам обвиняемый⁴.

При обсуждении новых Основ судостройства, в котором участвовал Радус-Зенькович, он предложил ликвидировать существовавшие на тот момент коллегии защитников. Юридическую помощь и досудебные консультации он считал возможным организовать «на началах общественности, бес-

¹ Реформа Советского уголовного процесса. Прения по докладу Н.В. Крыленко и заключительные слова Н.В. Крыленко и А.Я. Эстрина // Революция права. 1928. № 2. С. 73–75.

² К.К. Нужен ли обвинитель и защитник в советском суде? (Диспут 21 и 27 октября 1927 г. в Криминалогическом Кабинете Ленинградского Областного Суда) // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 75–76.

³ Там же. С. 75–84.

⁴ Зенькович В. К пересмотру «Основ судостройства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик» // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 11.

платности и добровольности» членами общественных организаций на фабриках, заводах, в колхозах и т.д.¹

Однако коллегии защитников ликвидированы не были. Вместо этого НКЮ РСФСР провел некоторую их реорганизацию в марте 1929 г. Коллегия Наркомюста признала, что профессиональное представительство в суде необходимо «на переходный период, пока существует правовое регулирование, кодексы законов и суды, а население вследствие недостаточности культурного уровня и по иным причинам в значительной своей части не может обходиться без юридической помощи»². Вместе с тем было принято решение об организации консультационных коллективов, объединявших членов коллегий защитников (ЧКЗ) на областном или губернском уровне. В задачи названных коллективов входил, в частности, контроль за уровнем квалификации ЧКЗ и соблюдением ими установленных норм при взимании гонорара. Кроме того, консультационным коллективам предписывалось обеспечить порядок участия ЧКЗ в судебном заседании, при котором они «являлись бы полезными как помощники суду в разборе судебного дела»³.

Таким образом, дискуссия вокруг ликвидации защиты (или даже обеих сторон в уголовном процессе), по существу, ни к чему не привела. Институт защиты был несколько реабилитирован в 1930-е гг. В декабре 1933 г. на собрании Московской коллегии защитников с докладом о задачах советской защиты выступил прокурор РСФСР А.Я. Вышинский. Он осудил поддерживаемый некоторыми работниками юстиции взгляд на названный институт как вредный и мешающий работе советского суда. В то же время было признано, что сами защитники должны «вести свою защиту таким образом, чтобы поднять ее на высоту интересов пролетарского государства»⁴.

Ограничения по кассационному обжалованию. В области производства по уголовным делам в кассационной инстанции рационализаторские инициа-

¹ РГАСПИ. Ф. 605. Оп. 1. Д. 29. Л. 55.

² ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 15. Л. 25.

³ Там же.

⁴ Вышинский А.Я. Революционная законность и задачи советской защиты (Исправленная и дополненная стенограмма доклада на собрании Московской коллегии защитников 21 декабря 1933 г.). М., 1934. С. 34.

тивы принадлежат совместно НКЮ и НК РКИ. В какой-то момент в решении данного вопроса эти два ведомства разошлись. Однако впоследствии их совместные предложения, приведенные к общему знаменателю, вошли в законодательство.

В проекте УПК 1928 г. НКЮ предложил ограничить кассационное обжалование некоторых приговоров. В частности, по тем делам, которые рассматривались единолично народным судьей, если в качестве наказания были назначены принудительные работы на срок до одного месяца, штраф до 100 рублей или общественное порицание¹. Комментируя эту часть проекта на VI съезде работников юстиции, Я.Н. Бранденбургский говорил, что ограничение обжалования необходимо во имя борьбы с волокитой и сутяжничеством. «Когда дело несложно, когда репрессия ничтожна, достаточно одного разбирательства»².

Обследовательская группа Радус-Зеньковича не предлагала вводить какие-либо ограничения по кассационному обжалованию приговоров. В тезисах по результатам обследования 1928 г. речь шла лишь об ограничении обжалования некоторых решений по гражданским делам³. За излишний консерватизм и за то, что в этом вопросе РКИ «даже возвращается назад по сравнению с действующим законом» (на тот момент УПК содержал ограничение кассационного обжалования в отношении некоторых должностных преступлений), предложения Рабкрин подверглись критике⁴.

Надо думать, Рабкрин СССР к этой критике прислушался. Ограничение кассационного обжалования части приговоров попало в постановление ВЦИК и СНК об органах юстиции в опытно-показательных округах, которое было принято в августе 1929 г. Допускалось кассационное обжалование приговоров лишь в тех случаях, когда в качестве санкции было назначено лишение свободы или принудительные работы на срок свыше трех месяцев⁵. Само

¹ ЕСЮ. 1928. № 46-47. С. 1192.

² ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 20.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 95.

⁴ Иодковский А. Проект УПК и постановление Коллегии РКИ СССР // ЕСЮ. 1928. № 49-50. С. 1237.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

это постановление было принято по совместному докладу НКЮ и НК РКИ РСФСР. Республиканский Рабкрин, в свою очередь, работал над ним совместно с Рабкрином СССР. Среди предложений, направленных в РКИ РСФСР союзной Рабоче-крестьянской инспекцией для реализации в опытно-показательных округах, содержалось предписание «ограничить круг дел, по которым приговоры и решения нарсудов могут быть обжалованы в кассационном порядке»¹. Конкретных критериев такого ограничения, однако, не предусматривалось. В итоговом варианте постановления эти критерии были сформулированы аналогично проекту УПК, подготовленному наркоматом Юстиции в 1928 г.

Подводя итог опыта в феврале 1930 г., НКЮ и РКИ положительно оценили описанное нововведение. Процент дел, не подлежащих кассационному обжалованию, вообще говоря, мог быть значительным. Был выявлен широкий разброс: по отдельным народным судам он составлял от 35% до 60% (впрочем, сюда также относились и решения по гражданским делам). Тем не менее количество таких дел, истребованных впоследствии в порядке надзора, было очень небольшим. В то же время суд кассационной инстанции «разгрузился» в среднем больше, чем на одну треть². Исходя из этих данных Наркомюст и Рабкрин сочли проведенное ограничение кассационного обжалования успешным и приняли решение просить СНК распространить опыт на всю территорию РСФСР³. Эта рекомендация указанных ведомств была выполнена. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О реорганизации местных органов юстиции в связи с ликвидацией округов», принятое в октябре 1930 г., предусматривало запрет кассационного обжалования приговоров, если в качестве меры социальной защиты были назначены принудительные работы на срок до трех месяцев или штраф до ста рублей⁴.

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1292. Л. 283.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 18об.

³ Там же. Л. 21.

⁴ СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 627.

Проведенное при участии Рабкрина ограничение кассационного обжалования приговоров не встретило единодушной поддержки юридической общественности. Нововведение подвергалось критике по той причине, что оно привело к снижению качества работы народных судов. Последние, освобожденные по ряду дел от контроля высшей инстанции, допускали существенные ошибки в назначении мер социальной защиты¹. Кроме того, справедливо указывалось, что нет никакого основания считать приговоры народных судов к трем месяцам принудительных работ «безгрешными», а к четырем – уже «явно сомнительными». К тому же, нельзя полагать, что при осуждении к трем месяцам принудительных работ или штрафу до ста рублей «осужденный чувствует себя менее судимым, чем при ином более тяжком осуждении»².

В 1933 г. во ВЦИК обратился член президиума ЦКК ВКП(б) А.А. Сольц с докладной запиской о недопустимости запрета кассационного обжалования каких-либо приговоров. Действующий порядок был сочтен автором записки недопустимым, особенно ввиду постановления ЦИК и СНК СССР «О революционной законности», которое акцентировало внимание на необходимости проверки решений органов власти на предмет соблюдения законов и прав трудящихся³. Сольц представил в президиум ВЦИК соответствующий проект, согласно которому восстанавливалось право обжалования всех приговоров⁴.

По поднятому вопросу мнения разделились. На сторону Сольца встал СНК РСФСР. В то же время НКЮ РСФСР в лице наркома Н.В. Крыленко выступил против. Наркомюст признал возможным восстановить такое обжалование лишь для части приговоров. Было, с одной стороны, признано, что отсутствие контроля кассационной инстанции в ряде случаев приводит к

¹ Б. «Беспризорные» дела или дела, по которым не допускается кассационное обжалование // Советская юстиция. 1931. № 27. С. 6–9.

² А. Л. Об ограничении возможности кассационного обжалования приговоров и решений народных судов // Советская юстиция. 1931. № 2. С. 27.

³ СЗ СССР. 1932. № 50. Ст. 298.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1304. Л. 177, 180.

фактам «недопустимого упрощенчества процесса, доходящего до полного игнорирования основных правил судопроизводства»¹. В то же время опыт ограничения кассационного обжалования, по данным НКЮ, себя оправдал, поскольку народные суды сами удовлетворительно справлялись с делами, по которым такое обжалование исключалось. Вдобавок приговоры, не подлежащие обжалованию, составляли 50% (!) от всех выносимых народными судами, и восстановление обжалования по ним «без достаточных оснований» создало бы «невероятную загрузку» кассационной инстанции².

По итогу описанной дискуссии на тот момент право обжалования было восстановлено лишь частично. 20 июня 1933 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление, сузившее круг дел, приговоры по которым запрещалось обжаловать в кассационном порядке³. Отныне обжаловать приговоры запрещалось лишь по определенному кругу преступлений в случае назначения судом наиболее лёгких мер социальной защиты. Позднее, в 1936 г., кассационное обжалование приговоров народных судов было восстановлено полностью⁴.

Надзорное производство. Предлагая реформировать надзорное производство, группа Радус-Зеньковича исходила из установки на придание ему характера экстраординарного порядка, имеющего дело лишь с принципиальными вопросами судебной практики. В сложившейся же ситуации исследователи Рабкрин констатировали, что надзор превратился в нормальную третью инстанцию, дублирующую работу кассационной. Это, помимо того, что создавало лишнюю волокиту, не способствовало стабильности в области судебной работы и устойчивости судебных решений⁵.

Рабкрин предложил сосредоточить надзорное производство исключительно в Верховном суде РСФСР. Так могло быть достигнуто значительное

¹ Там же. Л. 177 – 177об.

² Там же. Л. 177–178.

³ СУ РСФСР. 1933. № 42. Ст. 160.

⁴ СУ РСФСР. 1937. № 13. Ст. 136.

⁵ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) (окончание) // ЕСЮ. 1928. № 31. С. 854.

сокращение сроков судопроизводства. Множественность надзорных инстанций в уголовном процессе (кассационные отделения и пленумы губернских судов, уголовная судебная коллегия, президиум и пленум Верховного суда) приводила к тому, что одно дело зачастую «путешествовало» по всем названным органам, причем как последовательно, так и одновременно¹. Кроме того, предоставление единственно Верховному суду прав надзорной инстанции способствовало бы превращению его в орган, непосредственно руководящий всей судебной практикой в пределах РСФСР².

Критиковал действующую систему надзорного производства не один Рабкрин. Например, пленум Московского губернского суда при обсуждении проекта УПК 1927 г. признал эту систему подлежащей изменению. Множественность инстанций, помимо значительной волокиты, также создавала у участников процесса впечатление о приговоре как о чем-то условном, промежуточном, что еще подлежит рассмотрению и утверждению «могущественных надзорных держав». Поэтому пленум, аналогично НК РКИ, высказался за «радикальное сокращение надзорных инстанций»³.

С необходимостью централизации надзора в Верховном суде была связана проблема разграничения кассационного и надзорного порядка обжалования. Ст. 400 действующего УПК РСФСР устанавливала для кассационного обжалования приговоров губернских (окружных) судов чрезвычайно маленький срок – 72 часа. Прокуроры не могли уложиться в такой краткий срок, поэтому жалоба, изначально предназначенная для подачи в кассационную инстанцию, превращалась в надзорную. В результате срок в 72 часа, установленный ст. 400 УПК РСФСР, становился фикцией, а граница между кассационным и надзорным производством размывалась. Для исправления этой ситуации предлагалось установить «нормальный» срок кассационного обжалования.

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 134–135.

² Там же. Л. 142.

³ Болтинов С. Обсуждение проекта нового УПК на пленуме Московского губсуда // ЕСЮ. 1928. № 8. С. 242.

вания приговоров губернских судов (впрочем, не уточнялось, какой именно)¹.

Однако в этой части рекомендации Рабкрина не были выполнены. Надзорное производство по уголовным делам так и не стало исключительной прерогативой Верховного суда РСФСР. За это Радус-Зенькович в 1930 г. упрекал наркомат Юстиции. Последний, установив централизованный надзор в гражданском процессе (о чем будет подробно сказано в следующем параграфе), безосновательно не решался произвести аналогичное мероприятие в уголовном². Можно предположить, что Наркомюст имел основания не реализовать предложенное Рабкрином изменение. Как будет показано в §2 настоящей главы, централизация надзорного производства по гражданским делам просуществовала недолго, была признана неудачной и отменена при непосредственном участии РКИ РСФСР. С учетом такого результата неудивительно, что надзорное производство по уголовным делам так и не было централизовано в Верховном суде.

Из всего сказанного в настоящем параграфе можно сделать следующие выводы.

Во второй половине 1920-х – начале 1930-х гг. в советское уголовно-процессуальное законодательство был внесен ряд существенных изменений. Данные изменения были направлены, с одной стороны, на исправление объективных дефектов в области уголовного процесса, приближение суда к населению, борьбу с бюрократизмом и волокитой. С другой стороны, они основывались на установке на максимальное упрощение процесса и избавление его от формальностей. Последнее наносило ущерб качеству следственной и судебной работы, что стало очевидно уже к середине 1930-х гг. По этой причине упрощенческие тенденции в области уголовного процесса конца 1920-х – начала 1930-х гг. впоследствии неоднократно подвергались критике.

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 137.

² Зенькович В. К пересмотру «Основ судостройства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик» // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 12.

В описанных в реорганизациях одна из ведущих ролей принадлежала обследовательской группе РКИ во главе с В.А. Радус-Зеньковичем. По итогу проверок 1927–1928 гг. она предложила внести ряд изменений в уголовный процесс, главным образом в направлении его ускорения и упрощения. Работа РКИ велась параллельно и в тесном контакте с НКЮ, который подготовил в 1927 и 1928 гг. два проекта нового УПК РСФСР. Во многом предложения Рабкринина и положения указанных проектов (второй из которых основывался в том числе на материалах ревизий НК РКИ) совпадали. Статус закона ни один из проектов так и не получил. Однако изменения, внесенные в конце 1920-х гг. в действующий УПК РСФСР, имеют своим источником как указанные проекты, так и выводы обследователей Рабоче-крестьянской инспекции.

По инициативе РКИ СССР была реформирована досудебная подготовка уголовных дел. Были, как предлагал Рабкрин, установлены точные и более жесткие сроки предварительного расследования. Также следовательский аппарат был передан из судебного ведомства в подчинение прокуратуре. В то же время была продолжена тенденция расширения компетенции органов дознания в ущерб следствию, что в итоге вылилось в общее снижение качества расследовательской работы. Можно предположить, эти мероприятия отвечали курсу на создание единой системы органов предварительного расследования, за что в том числе высказывался НК РКИ. Однако этот проект так и не был доведен до конца. Произведенные же изменения, способствовавшие в конечном итоге ухудшению расследования преступлений, впоследствии неоднократно подвергались критике.

В процедуру судебного рассмотрения уголовных дел также были внесены изменения, в перспективе, однако, оказавшиеся неудачными. По предложению НК РКИ, модифицированному Наркомюстом, были ликвидированы обязательные распорядительные заседания суда. Однако в середине 1930-х гг. негативные последствия этой реформы стали очевидны, и обязательные распорядительные заседания были восстановлены.

Рабкрин поучаствовал в дискуссии об ограничении состязательности в процессе и допуске защитника в судебное заседание. В результате этой дискуссии была проведена реорганизация коллегий защитников (правда, без участия НК РКИ). Однако в смысле изменения процессуального законодательства указанная дискуссия ни к чему не привела.

Авторство изменений, касающихся ограничения кассационного обжалования приговоров, следует приписывать наркомату Юстиции РСФСР, а не Рабкрину. Последний, однако, поддержал данную инициативу в ходе эксперимента в опытно-показательных округах. Указанное нововведение вызывало немало нареканий с самого начала. В 1936 г. оно также было отменено.

В том, что касается работы надзорной инстанции, инициативы Рабкрин не получили реализации. Как будет показано в следующем параграфе, предложенная исследователями НК РКИ централизация надзора в Верховном суде РСФСР показала себя с негативной стороны в гражданском процессе. Думается, не в последнюю очередь по этой причине аналогичное мероприятие в уголовном процессе так и не было проведено.

Таким образом, хотя не все из предложенных Рабоче-крестьянской инспекцией нововведений были воплощены в жизнь, критикуемое впоследствии «упрощенчество» в уголовном процессе во многом можно считать и ее заслугой.

§2 Изменения гражданского процессуального законодательства

По поводу изменений гражданского процесса дискуссий было гораздо меньше, чем в отношении уголовного. Хотя в руководстве системы юстиции признавали, что в рассматриваемой области также имеются проблемы. Например, существовала необходимость улучшения работы народного суда в сфере гражданского судопроизводства (Н.В. Крыленко)¹ и освобождения

¹ Крыленко Н. На рубеже // ЕСЮ. 1927. № 43. С. 1332.

процесса от излишних сложностей и формализма (член президиума Верховного суда РСФСР Ф.М. Нахимсон)¹.

Во второй половине 1920-х гг. в дискуссии вокруг гражданского процесса активно включилась и Рабоче-крестьянская инспекция, которая в 1925–1926 гг. провела проверку низовых (в сельской местности) судебно-следственных органов. Проверка охватывала ряд административно-территориальных единиц Российской республики и преследовала цель главным образом приближения низового аппарата к населению². В результате проверки Рабкрин указал на ряд дефектов в области судопроизводства: излишне продолжительные сроки, когда процесс превращался «в мучительную процедуру ожидания и бесконечной траты времени»³, а также оторванность низовых судов от крестьянских масс. Последнее выражалось в чрезмерном формализме судебного разбирательства. Судьи, констатировал НК РКИ, больше внимания уделяют форме, чем существу дела. Юридическая терминология, используемая в ходе разбирательства, крестьянам зачастую была непонятна, а судьи не стремились вдаваться в объяснения. В результате крестьяне оказывались заведомо в невыгодном положении, особенно если противной стороной в деле выступал «опытный в судейских формальностях человек» или профессиональный представитель⁴. Впрочем, каких-то конкретных серьезных изменений в смысле изменения гражданско-процессуального законодательства Рабкрин РСФСР не предложил.

Последующие обследования судебно-следственных органов проводились уже при участии РКИ СССР. Обследовательская группа под руководством члена ЦКК – РКИ СССР В.А. Радус-Зеньковича, проводившая в 1927–1928 гг. проверки низовых, а затем срединных и высших судебно-следственных органов, ставила перед собой несколько задач. Во-первых, превращение народного суда в основное звено всей судебной системы, непо-

¹ Нахимсон Ф.М. Больше инициативы и творчества // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 8–9.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 879. Л. 1.

³ Там же. Л. 3–5.

⁴ Там же. Л. 9.

средственно разрешающее дела по существу. Вышестоящие суды должны были постепенно освобождаться от чисто судебной работы и превращаться в руководящие и проверочные инстанции. Отсюда следовала необходимость повышения качества работы народных судов. По итогам обследования 1927 г. работа указанных судов получила общую негативную оценку: «Процесс сложен, громоздок, мало понятен, резко разнится от обычного выяснения и обсуждения по любому вопросу, тем самым недоступен широкой массе, требует обязательной помощи, совета, растолковывания со стороны (консультации, защита), оставляет, в конце концов, у трудящегося чувство беспомощности, подавляет формой»¹.

Важность работы именно народного суда была обусловлена, помимо провозглашенного тезиса о приближении судебных органов к населению, еще и ростом количества рассматриваемых им гражданских дел. Так, в 1927 г. число таких дел увеличилось примерно в два раза по сравнению с 1925 г. (три и полторы тысячи соответственно). Объяснялось это явление расширением гражданско-правовых отношений в городе и деревне на фоне общего укрепления экономики страны. Из этого вытекало необходимость обеспечить, во-первых, высокое качество работы суда первой инстанции. Во-вторых, надлежащий надзор и инструктирование со стороны вышестоящих судов².

Целью обследований РКИ СССР, кроме того, было максимально возможное ускорение и упрощение процесса. Однако в данном случае не все упрощенческие инициативы Рабкрина имели такой негативный эффект, как в области уголовного процесса. Те многочисленные дефекты, которые обнаруживались в производстве по гражданским делам в 1930-е гг. – отсутствие должной досудебной подготовки дел, чрезмерные сроки, высокий процент

¹ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 30. С. 829.

² Осипович В. Больше внимания гражданским делам в народном суде // ЕСЮ. 1928. № 6. С. 161.

обжалований и отмен решений¹ – отчасти были результатом как раз таки несоблюдения данных Рабкрином рекомендаций. Например, о тщательной подготовке гражданских дел к слушанию.

Безусловно, не все предложения обследователей РКИ были удачными. Например, централизация надзора в Верховном суде была признана неправильной и отменена уже в рассматриваемый период. Также в 1936 г. были сняты ограничения по кассационному обжалованию решений по гражданским делам. Кроме того, правила, касающиеся упрощения производства экспертизы в гражданском процессе, хотя и не были изменены, но впоследствии подвергались критике. Поэтому плачевное состояние гражданского процесса в 1930-е гг. – это, надо признать, вина, в том числе, Рабоче-крестьянской инспекции.

Предложения обследователей РКИ затронули почти все стадии гражданского процесса. Прежде всего, развивая тезис о приближении суда к населению, группа Радус-Зеньковича предложила провести расширение подсудности народного суда по гражданским делам. Действовавшая тогда редакция ГПК РСФСР² определяла его подсудность ценой иска: она не должна была превышать две тысячи рублей. Если свыше, то дело по первой инстанции рассматривал губернский суд. Некоторые категории дел (например, по искам к уездным исполнительным комитетам или городским советам уездных городов) относились к компетенции губернских судов независимо от цены иска.

Начало активного курса на расширение подсудности народного суда было положено, вообще говоря, еще в первой половине десятилетия. V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции в марте 1924 г. указал, что общей линией судебной политики должно быть «стремление к постепенному, но неуклонному расширению подсудности народных судов, как наиболее

¹ Кодинцев А.Я. Советское гражданское судопроизводство в середине 30-х годов XX века // Защита частных прав: проблемы теории и практики. Материалы II ежегод. Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. Н. П. Асланян, Ю. В. Виниченко. Иркутск. 2013. С. 182–183.

² СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

близких к населению судебных ячеек». Съезд рекомендовал увеличить подсудность народных судов с пятисот до тысячи рублей¹. Соответствующие изменения в ГПК РСФСР были внесены в октябре 1924 г.² В марте 1927 г. подсудность народного суда была увеличена до двух тысяч рублей³.

Рабкрин в 1928 г. предложил, во-первых, увеличить цену подсудных народным судам исков до трех тысяч рублей. Во-вторых, отнести ряд дел к подсудности народного суда, независимо от цены иска: об алиментах, о семейно-имущественных разделах крестьянских дворов, увечные дела и т.д.⁴ В отношении указанных дел Радус-Зенькович писал, что разделение их между народными и губернскими судами исключительно по принципу суммы иска ничем не оправдывалась⁵. В этом с ним был солидарен и заместитель председателя гражданской кассационной коллегии Верховного суда РСФСР С.Н. Абрамов. Он указывал, что в перспективе следует в качестве критерия определения подсудности применять не сумму иска, а сложность определенных категорий дел. Однако пока этот вопрос не был тщательно проработан, второй из указанных критериев следовало ввести ограниченно, в отношении тех дел, которые, независимо от суммы иска, не являются особо сложными⁶.

Практическое воплощение описанное выше предложение в несколько расширенном варианте получило сперва в опытно-показательных округах, которые создавались в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 29 июля 1929 г.⁷ В преддверии создания этих округов группа НК РКИ под руководством В. Гроссмана провела обследование местных органов, в ходе которого были даны рекомендации по основным направлениям будущего опыта. Общим направлением перестройки аппарата в опытно-показательных округах было перенесение центра тяжести всей работы на низовые (район-

¹ V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 287.

² СУ РСФСР. 1924. № 79. Ст. 785.

³ СУ РСФСР. 1927. № 26. Ст. 174.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 89.

⁵ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 30. С. 831.

⁶ Абрамов С. За упрощение гражданского процесса // ЕСЮ. 1929. № 16. С. 355–356.

⁷ СЗ СССР. 1929. № 45. Ст. 389

ные) органы. В отношении судебных органов это означало, среди прочего, расширение подсудности народных судов¹.

Это расширение было проведено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1929 г. об органах юстиции в опытных округах². В компетенцию народных судов передавались вообще все гражданские дела, ранее подсудные окружным судам. В феврале 1930 г. РКИ и НКЮ РСФСР подготовили совместный доклад об итогах произведенного опыта. Так, к нарсудам отошло 70% дел, ранее подсудных губернским судам (включая и некоторые уголовные дела). В результате последние «значительно разгрузились от дел первой инстанции»³. Опыт был признан удачным, вследствие чего рекомендовалось расширить его на всю территорию РСФСР⁴.

На данном этапе последняя рекомендация не была в полной мере выполнена. Впрочем, подсудность народных судов была изменена еще до того, как НКЮ и РКИ представили свой доклад. В ноябре 1929 г. в ГПК были внесены изменения, направленные на расширение подсудности народных судов⁵. Вероятно, увеличение суммы исков, подсудных народным судам, по сравнению с первоначальными рекомендациями Рабкрина (до пяти тысяч вместо трех) было вызвано произведенными в опытных округах изменениями. Однако в остальном законодатель придерживался предложений РКИ 1928 года. В частности, в кодекс была включена ст. 23-б, в которой перечислялись категории дел, подсудных народным судам независимо от цены иска. Перечень таких дел совпадал с предложенным НК РКИ.

Однако уже в октябре 1930 г. в связи с ликвидацией округов подсудность народных судов была расширена фактически в соответствии с рекомендациями РКИ и НКЮ, данными по итогу опыта в показательных округах⁶. Описываемая тенденция была продолжена впоследствии уже без уча-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1146. Л. 1, 4.

² СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 18об.

⁴ Там же. Л. 21.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

⁶ СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 627.

стия Рабкрина. Согласно изменениям ГПК РСФСР 1934 г., рассмотрение почти всех гражданских дел по первой инстанции перешло в компетенцию народных судов¹. Закон «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик», принятый в 1938 г., сохранил подход, отстаиваемый в том числе Рабкрином: подсудность народных судов определялась не суммой иска, а категорией дел². Из этого можно заключить, что рекомендации сперва союзного, а затем республиканского НК РКИ (последнего – совместно с НКЮ РСФСР) в этой части отвечали общей тенденции развития судебной системы и в целом оказались удачными.

Группа Радус-Зеньковича выступила также с противоположной в некотором смысле инициативой, вносящей в процесс элемент усложнения: возрождения института судебного приказа. В 1928 г. этот институт фактически был ликвидирован и заменен исполнительными надписями нотариусов. Сперва часть дел, по которым ранее производилось взыскание в порядке судебного приказа (напр., по соглашениям об уплате алиментов, по расчетным книжкам на зарплату), была передана для взыскания нотариусам. Поскольку этот порядок оказался приемлемым, взыскание по всем документам, ранее осуществлявшееся в порядке судебного приказа, было заменено исполнительными надписями³. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 9 июля 1928 г. из ГПК РСФСР была исключена соответствующая глава⁴.

РКИ СССР предложила восстановить выдачу судебных приказов по ряду дел: по делам о взыскании авансов, выданных государственными учреждениями и предприятиями, а также кооперативными организациями, по обязательствам по подписке на книги, газеты и журналы и т.д.⁵ Не исключено, что выдвинуть такое предложение исследователей Рабкрина побудили предложения с мест. Например, в ноябре 1927 г. в целях разгрузки суда от

¹ СУ РСФСР. 1934. № 5. Ст. 31.

² Ведомости ВС СССР. 1938. № 11.

³ Аскарханов С. Дальнейшее упрощение и улучшение гражданского процесса // ЕСЮ. 1928. № 24. С. 690–691.

⁴ СУ РСФСР. 1928. № 93. Ст. 603.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 89.

мелких бесспорных дел с просьбой о восстановлении приказного производства обратилась Тамбовская РКИ¹. Реализовано это предложение, однако, не было. Вероятно, потому, что свое предложение РКИ СССР выдвинула еще до того, как приказное производство было фактически ликвидировано и заменено нотариальным порядком. В новой обстановке восстановление судебных приказов не выглядело как упрощение. А для разгрузки судов от незначительных дел использовались иные средства, например, создание судов общественной самодеятельности (см. §1 главы 3 настоящей работы). Восстановление приказного производства, напротив, в таком случае повысило бы нагрузку судов. Кроме того, институт судебного приказа использовался главным образом в коммерческой сфере, что делало его существование в условиях свертывания новой экономической политики неактуальным².

Одна из целей РКИ СССР в рамках борьбы с волокитой в процессе состояла в организации работы суда первой инстанции так, чтобы любое дело заканчивалось в первом же заседании. Отсюда вытекала задача обеспечить суд материалами «такой высокой качества, чтобы ему максимально облегчалось разрешение дела действительно в одном заседании и окончательно»³. По этой причине объектом внимания группы Радус-Зеньковича стала досудебная подготовка гражданских дел.

Действовавшая на тот момент редакция ГПК РСФСР не обязывала суд самостоятельно осуществлять подготовительные действия. Суд лишь имел право по просьбе истца вызвать свидетелей или затребовать необходимые документы (ст. 80)⁴. Но Рабкрин установил, что суды недостаточно использовали и это право. Была также выявлена исключительная медлительность рассмотрения гражданских дел: сроки могли достигать шести месяцев. Одной из основных причин этого было признано отсутствие качественной досу-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1136. Л. 1.

² Черёмин М.А. Приказное производство в гражданском процессе: дисс. ... канд. юрид. наук. Иваново, 1999. С. 61–62.

³ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 30. С. 830.

⁴ СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

дебной подготовки гражданских дел. Это порождало, помимо затягивания сроков их рассмотрения, также неправильное разрешение их по существу. Последнее особо отмечалось в отношении дел о взыскании алиментов. В удовлетворении таких исков отказывалось за отсутствием доказательств, поскольку стороны не могли без содействия суда их собрать. Суд же необходимое содействие зачастую не оказывал и не разъяснял, какие именно доказательства требовались¹. На аналогичную проблему применительно к работе судов в сельской местности указывал Рабкрин РСФСР еще в 1926 г.: суды не оказывали содействия крестьянам, которые не могли собрать доказательства своих исковых требований, и просто прекращали производство по делам².

Такое положение противоречило некоторым основным началам и принципам советского гражданского процесса. Речь идет, во-первых, об установке на выяснение в ходе разбирательства действительных отношений сторон (объективной истины). Во-вторых, об обусловленном этим ограничении состязательности за счет усиления активной роли суда. Поскольку гражданские права по советскому законодательству предоставлялись в целях развития производительных сил страны, то и надлежащее осуществление этих прав не могло государством не контролироваться. Как непосредственный субъект контроля выступал суд. Отсюда вытекала его активная роль в процессе, необходимость содействовать сторонам, в том числе в выяснении всех обстоятельств дела и сборе необходимых доказательств³.

Обязанность суда выяснять действительное содержание правоотношений сторон и соответствующее расширение его процессуальных прав были закреплены в ст. 5 ГПК РСФСР 1923 г. Но суды зачастую не выполняли возложенных на них данной статьей обязанностей. В инструктивном письме № 1 ГКК Верховного суда РСФСР 1926 г. невыполнение указанных обязанностей было названо главной причиной отмены решений, обжалованных в кассационном порядке. Встречались случаи, когда суды отказывали в исках по при-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 24–25.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 879. Л. 25.

³ Гойхбарг А.Г. Курс гражданского процесса. М., 1928. С. 100–101.

чине их недоказанности, не проявив собственной инициативы и возлагая все бремя доказывания на стороны. Подобные решения, по существу неверные, были «попытками возвращения к старому состязательному процессу, в котором суд безучастно должен был воспринимать и оценивать только те доказательства, которые ему представлялись сторонами, не проявляя сам никакой самодеятельности»¹.

Для исправления описанной ситуации РКИ в 1927 г. рекомендовала организовать тщательную досудебную подготовку дел, чтобы решение по ним могло быть принято в первом же судебном заседании. Для этого, в частности, было предложено предоставить суду право проводить по своему усмотрению целый ряд подготовительных действий: устанавливать список свидетелей, истребовать необходимые документы и т.д. Также судьям предлагалось обеспечить личный прием граждан, подающих иски и заявления².

Требования о надлежащей подготовке гражданских дел к рассмотрению сперва были отражены в циркуляре НКЮ РСФСР от 9 ноября 1927 г. Судам предписывалось принять все меры к тому, чтобы каждое дело заканчивалось в первом же судебном заседании. Для этого рекомендовалось в максимальной степени использовать возможности по досудебной подготовке дел согласно ст. 80 ГПК³.

Однако годом позже по результатам проверки срединного звена судебно-следственной системы обслеовательская группа РКИ вновь констатировала недостаточность досудебной подготовки гражданских дел. Было выявлено, что подготовки, как таковой, по-прежнему не проводится. В результате – отложение дел и затягивание процесса. Для изжития этого недостатка группа вновь предложила в обязательном порядке проводить подготовитель-

¹ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: С прил.: Инструктивного письма ГПК Верховного суда № 1 - 1926 г., Инструкции НКЮ и НКВД от 3 июля 1925 г. о порядке исполнения судебных решений, свыше 30-ти циркуляров и разъяснений НКЮ и Верховного суда... – 3-е изд., с изм. и доп. по 20 июля 1926 г. Л.; М., 1926. С. 125.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 43.

³ ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1484.

ные мероприятия (определение круга участников и перечня необходимых доказательств) до судебного заседания¹.

Предложение Рабкрин встретило сочувствие и поддержку со стороны работников юстиции. В частности, на необходимость установления в законодательном порядке обязательной подготовки гражданских дел к слушанию (своего рода предварительного расследования по гражданским делам) указывал С.Н. Абрамов². На заседании секции общей теории права и государства Коммунистической академии в контексте сближения уголовного и гражданского процессов о возможности введения в последнем стадии, аналогичной предварительному следствию, говорил С.М. Прушицкий. По его словам, подобное предложение выдвигалось в ходе разработки проекта действующего ГПК РСФСР, однако тогда поддержки не встретило и принято не было³.

В 1929 г. разъяснение по вопросу досудебной подготовки гражданских дел дал пленум Верховного суда РСФСР. Было констатировано, что чрезмерное затягивание сроков разбирательства по гражданским делам обусловлено тем, что суд не располагает в первом же заседании необходимыми доказательствами. В связи с этим пленум составил для дел ряда категорий перечень необходимых доказательств, которые суды обязаны были истребовать у сторон в порядке подготовки к судебному разбирательству⁴.

В ноябре 1929 г. положения о досудебной подготовке дел в ГПК РСФСР были существенно дополнены⁵. Теперь суд обязывался проводить подготовительные действия по собственной инициативе, а не по просьбе сторон. Также приводился обширный перечень тех самых действий, из которых состояла подготовка дела к слушанию. Указанные изменения, по оценке некоторых советских правоведов, ознаменовали собой появление досудебной подготовки гражданских дел как самостоятельной стадии процесса. До 1929

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 76, 85–86.

² Абрамов С.Н. Упрощение гражданского процесса // ЕСЮ. 1929. № 21. С. 478.

³ Прушицкий С.М. Гражданский и уголовный процессы // Революция права. 1928. № 3. С. 77.

⁴ Судебная практика РСФСР. 1929. № 8. С. 1–2.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

г. такой стадии фактически не существовало ввиду ограниченности инициативы суда в рассматриваемых вопросах¹.

Несмотря на неоднократные указания руководящих органов юстиции и законодательные изменения, качество досудебной подготовки гражданских дел оставляло желать лучшего. Верховный суд вынужден был вновь и вновь (в 1930 и 1931 гг.) констатировать слабость таковой подготовки, небрежное отношение со стороны судов к данному этапу процесса и порожденные этим трудности (в частности, значительное затягивание сроков рассмотрения дел)². В 1935 г. на важность досудебной подготовки дел также указал Верховный суд СССР³. Как уже было сказано, можно считать это обстоятельство, среди прочего, причиной того, что даже к середине 1930-х гг. производство по гражданским делам в советских судах характеризовалось значительным превышением процессуальных сроков, бюрократизмом и волокитой⁴.

Ряд мероприятий, предложенных группой Радус-Зеньковича, был направлен на ускорение рассмотрения гражданских дел по первой инстанции и отчасти на удешевление процесса. Некоторые мероприятия носили скорее технический характер. Например, для экономии времени было рекомендовано изменить правила о подсудности, чтобы по максимуму избежать передачи одного и того же дела между судами. В частности, в случае, когда действия, направленные на получение доказательств (допрос свидетелей, экспертов и т.д.), должны быть в силу объективных обстоятельств совершены в другом месте другим судом. Или когда в ходе разбирательства в результате увеличения цены иска либо предъявления встречного иска дело становится неподсудно народному суду и подлежит передаче в губернский. В первом случае

¹ Логинов П.В. Предварительная подготовка гражданских дел к слушанию. М., 1960. С. 6; Юдельсон К.С. Предварительная подготовка дела в советском гражданском процессе. М., 1948. С. 5–6.

² Инструктивное письмо ГКК Верховного суда РСФСР об основных недочетах в работе судов по гражданским делам // Судебная практика РСФСР. 1930. № 12 – 13. С. 1–2; Инструктивное письмо ГКК Верховного суда РСФСР о судебной практике по увечным делам // Судебная практика РСФСР. 1931. № 2. С. 2.

³ Сборник действующих постановлений пленума и директивных писем Верховного суда СССР 1924 – 1944 гг. М., 1946. С. 187–188.

⁴ Кодинцев А.Я. Советское гражданское судопроизводство в середине 30-х годов XX века // Защита частных прав: проблемы теории и практики: материалы 2-й ежегодной международной научно-практической конференции, Иркутск, 20–21 июня 2013 года / под ред. Н.П. Асланян, Ю.В. Виниченко. Иркутск, 2013. С. 182–183.

было рекомендовано разрешить передачу дела на окончательное разрешение в тот суд, в районе которого сосредоточены необходимые доказательства. Во втором – установить как правило окончательность решения дела в том суде, в котором оно возникло, даже если в процессе оно стало ему неподсудно¹.

Соответственно в 1929 г. новая редакция ГПК РСФСР предоставила право Верховному, краевому (областному) и окружному судам при необходимости передавать дело из одного суда, находящегося в пределах их ведения, в другой (ст. 32). Была введена ст. 33-а, установившая окончательность разрешения дела в том суде, в котором оно было начато, даже если в ходе его рассмотрения подсудность изменилась². Похожие правила относительно подсудности существуют и в современном гражданском процессуальном законодательстве (ст. 33 ГПК РФ³).

Для недопущения излишней волокиты в процессе и уменьшения количества неосновательных исков группа Радус-Зеньковича в 1927 г. предложила, помимо прочего, взыскивать со стороны, злоупотреблявшей сутяжничеством, в пользу другой стороны возмещение за потерю рабочего времени⁴. В 1928 г. РКИ предложила еще и штрафовать стороны или их представителей за явно недобросовестное ведение дела⁵. Рабкрин, что характерно, был не первым, кто выдвинул подобное предложение. В 1927 г. президиум Московского губернского суда создал в помощь обследователям ЦКК – РКИ свою специальную комиссию для выработки тезисов по реформированию гражданского процесса. Комиссия сочла целесообразным предоставить суду право штрафовать сторону, недобросовестно пользующуюся своими правами и затягивающую процесс. Представителя же стороны, повинного в аналогичном, суд мог вообще отстранить от участия в процессе⁶. Не исключено, что позиция названной комиссии оказала влияние на тезисы обследователей НК

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 185.

² СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

³ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 45.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 93.

⁶ Пролетарский суд. 1927. № 7–8. С. 10.

РКИ. По крайней мере, обследователи Рабкрин знали о результатах работы комиссии Московского губернского суда и одобряли их¹.

Предложения о введении штрафов за недобросовестное ведение дела в итоге не были приняты. Однако менее радикальная идея Рабкрин получила реализацию. Так, в 1929 г. ст. 46 ГПК РСФСР была дополнена примечанием, согласно которому у суда появилось право взыскать со стороны, недобросовестно препятствующей скорому и правильному разрешению дела, вознаграждение в пользу другой стороны за фактическую потерю рабочего времени². Жизненность данной инициативы подтверждается наличием в Гражданском процессуальном кодексе РФ аналогичной нормы (ст. 99).

В этой связи находится и проблема с вызовом в качестве свидетелей рабочих и служащих. Привлечение в таком качестве рабочих нередко приводило к убыткам предприятия, вынужденное оплачивать время вызванных в суд лиц (ст. 78 КЗоТ РСФСР 1922 г.³). В контексте экономических реалий конца нэпа подобная проблема, безусловно, имела определенное значение. Высказывались различные варианты ее решения: например, возложить эти расходы на стороны⁴.

Нечто подобное предложил Рабкрин в 1928 г. Во-первых, предлагалось в обязательном порядке производить допрос свидетелей в первом судебном заседании по делу, даже если дальнейшее его рассмотрение откладывалось. Вторичный вызов свидетелей допускался в исключительных случаях по особому определению суда. Во-вторых, суд наделялся правом взыскать с проигравшей стороны вознаграждение в пользу предприятия, которое в указанном выше порядке оплачивало вызов своих рабочих в качестве свидетелей⁵. Первое из рекомендованных положений было включено в ГПК РСФСР в 1929 г.⁶

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 45.

² СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

³ СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

⁴ Лебедев А. Вызовы свидетелей в суд и интересы производства // ЕСЮ. 1927. № 31. С. 959–960.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 92.

⁶ СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

Как было сказано, не все из предложенных Рабкрином мероприятий в перспективе имели положительный эффект.

К числу неудачных можно отнести рекомендацию ограничить применение в качестве средства доказывания экспертизу. Если суд считал проведение экспертизы невыгодным или нецелесообразным, он имел право отказать в ее производстве, даже в случае ее обязательности. Обосновывать решение в таком случае следовало другими имеющимися в деле доказательствами. В то же время был предложен и более рациональный выход из положения: взыскать с одной или обеих сторон сумму, необходимую для оплаты экспертизы¹.

Все эти нововведения были включены в ГПК РСФСР в 1929 г. (ст. 45 и ст. 152)². Новая редакция ст. 152 предусмотрела и еще один путь упрощения процедуры проведения экспертизы: ее можно было избежать в том случае, если в составе суда имелось лицо, обладающее достаточными знаниями для разъяснения специального вопроса. Оба указанных упрощения впоследствии подвергались критике. В первом случае суд вынужден был выносить решение, основываясь на неполных данных. Второй случай был недопустим по той причине, что смешение роли эксперта и судьи препятствовало принятию судьей решения по внутреннему убеждению, исключало свободу судейского усмотрения³. Кроме того, нарушались права сторон на участие в оценке доказательства. На практике как минимум вторым из названных путей упрощения производства экспертизы суды пользовались редко⁴.

В части кассационного обжалования решений Рабкрин предложил, с одной стороны, выделить перечень дел, по которым такое обжалование не допускалось: например, с ценой иска до 15 рублей, при признании иска ответчиком и т.д.⁵ Не исключено, что источником вдохновения исследователям Рабкрин в данном случае послужила дискуссия вокруг порядка обжалования решений по трудовым спорам. Дискуссия была инициирована Ю. Лариным,

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 92, 188.

² СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

³ Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств. М., 1941. С. 191.

⁴ Юдельсон К.С. Судебные доказательства в гражданском процессе. М., 1956. С. 241–243.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 95.

который предложил запретить обжаловать решения, вынесенные в пользу рабочих или служащих. В обсуждении этого предложения (которое почти никто не поддержал и потому оно не было реализовано) принял участие и В.А. Радус-Зенькович¹.

Строго говоря, проблема рассмотрения трудовых споров была поднята раньше. Так, на чрезмерную длительность процесса в трудовых сессиях народных судов (5–9 месяцев или даже более года) было указано при обсуждении в СНК РСФСР доклада Н.В. Крыленко о карательной политике. Однако на тот момент предложения по какому-либо ограничению обжалования решений по трудовым спорам натолкнулось на сопротивление НКЮ РСФСР. Наркомюст заявил, что «любой гражданин имеет право опротестовывать по последней инстанции»².

Предложение Ларина открыло новый виток этой дискуссии. В ходе его обсуждения высказывались идеи о необходимости ограничения кассационного обжалования не только по трудовым делам. А.А. Сольц писал, что кассационный порядок, когда вышестоящий суд не решает дело по существу, а только отменяет решение и направляет дело на пересмотр в нижестоящий, является основной причиной волокиты в процессе. Поэтому данный порядок следовало применять в гражданском и уголовном процессе в исключительных случаях, при этом шире используя надзор³. У первоначальной идеи Ларина тоже нашлись сторонники. Совещание при ВЦСПС, состоявшееся в январе 1928 г., высказалось за запрет обжаловать вынесенные в пользу трудящихся решения (правда, только по мелким делам)⁴.

Подобные соображения вполне могли послужить основой для рассматриваемых предложений Рабкрина. Тем более с учетом того, что Рабкрин в лице комиссии под руководством Радус-Зеньковича отдельно занимался про-

¹ Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судеб-следственной и изменение процессуального законодательства конца нэпа // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 6. С. 39–41.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 60–61.

³ Сольц А. Как не надо бороться с волокитой // Правда. 1928. 24 февраля.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 12. Д. 464. Л. 2об.

блемой упрощения порядка разрешения трудовых конфликтов. В марте 1928 г. РКИ РСФСР и СССР подготовили проект постановления, в котором содержались некоторые ограничения кассационного обжалования решений трудовых сессий народных судов. Предлагалось запретить обжаловать решения «по мелким непринципиальным конфликтам», а также в том случае, если сумма иска превышала величину месячного заработка истца¹. Забегая вперед, следует сказать, что участие НК РКИ в реформировании порядка рассмотрения трудовых споров дало о себе знать и в других предложениях указанного ведомства, касающихся гражданского процесса.

В обоснование предложения ограничить кассационное обжалование решений по гражданским делам Радус-Зенькович ссылаясь также на аналогичные ограничения в отношении решений арбитражных комиссий и примирительных камер при сельсоветах². Кроме того, с инициативой запретить обжаловать решения судов по наименее важным делам выступали некоторые работники судебной системы³.

Сперва было воплощено в жизнь предложенное ограничение кассационного обжалования решений по трудовым делам (ст. 54 Правил о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов, утвержденных постановлением ЦИК и СНК СССР от 29 августа 1928 г.⁴). Впоследствии в отношении всех остальных гражданских дел такое ограничение получило воплощение в постановлении 1929 г. об опытно-показательных округах⁵. При этом сумма иска, при которой не допускалось обжалование решения, была повышена до 100 рублей.

В совместном докладе РКИ и НКЮ РСФСР, подготовленном в феврале 1930 г. по итогам этого опыта, констатировался положительный результат проведенного ограничения. Вследствие этого рекомендовалось расширить перечень решений, не подлежащих кассационному обжалованию, за счет дел

¹ Там же. Л. 10.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 179.

³ Аскарханов С. Дальнейшее упрощение и улучшение гражданского процесса // ЕСЮ. 1928. № 24. С. 691.

⁴ СЗ СССР. 1928. № 56. Ст. 495.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

на сумму до 100 рублей и от 100 до 300 рублей, если последние разрешены на основе обязательств и стороной не является государственное учреждение или кооперативная организация¹.

Законодательное воплощение еще до того, как Рабкрин и Наркомюст представили свой доклад, получила более скромная мера. В ноябре 1929 г. в ГПК РСФСР была введена ст. 235-б, согласно которой не подлежали кассационному обжалованию решения по делам, где цена иска не превышала двадцать пять рублей². В 1931 г. эта сумма была увеличена, почти как предлагали РКИ и НКЮ, до ста рублей³.

Продержался такой порядок недолго. В 1936 г. все ограничения по обжалованию решений по гражданским делам были сняты⁴. Надо думать, описанная в §1 настоящей главы дискуссия по поводу запрета обжалования приговоров, инициированная А.А. Сольцем, сыграла роль и в отношении гражданских дел. Впоследствии ограничения по обжалованию решений по гражданским делам также получили отрицательную оценку⁵.

Еще одним направлением реформирования производства в кассационной инстанции, которое предлагал Рабкрин, было расширение и уточнение ее полномочий. Дискуссия вокруг пределов полномочий кассационной инстанции имела свою историю. Первоначально ГПК РСФСР не предоставлял кассационному суду права самостоятельно вносить изменения в обжалуемые решения, но обязывал его при такой необходимости направлять дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции (ст. 246). Описанное положение в некотором смысле вступало в конфликт с объемом проверочных полномочий кассационного суда. С одной стороны, в советском гражданском процессе формально отсутствовало апелляционное производство как повторное рассмотрение дела целиком, в том числе его фактических обстоятельств. С дру-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 21.

² СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

³ СУ РСФСР. 1931. № 9. Ст. 105.

⁴ СУ РСФСР. 1937. № 13. Ст. 136.

⁵ Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс за 20 лет // Клейнман А.Ф. Избранные труды Т. 2. Краснодар. 2009. С. 599.

гой стороны, суд не был связан поводами, указанными в кассационной жалобе, то есть допускался пересмотр решений в ревизионном порядке (ст. 245). Хотя, в отличие от уголовного процесса, где ст. 412 УПК РСФСР обязывала суд каждый раз проверять все производство по делу в ревизионном порядке, в гражданском процессе такая обязательность отсутствовала.

На практике, однако, кассационные суды придерживались ревизионного порядка и при рассмотрении гражданских дел. В связи с этим высказывались мнения, что такой порядок не должен быть «фиктивным и пассивным по своим результатам», для чего кассационному суду следовало предоставить право самостоятельно изменять неправильные решения суда первой инстанции (не вдаваясь, однако, в разбор фактической стороны дела)¹.

Однако отсюда, по мнению противников указанных изменений, вытекала возможность превращения кассационного суда фактически в апелляционный. Пределы компетенции суда кассационной инстанции в контексте описанной проблемы обсуждались на V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в марте 1924 г. Например, Н.В. Крыленко отстаивал установленный ГПК порядок, согласно которому кассационный суд должен был при необходимости отменять обжалуемое решение и направлять дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Такой порядок гарантировал правильное решение дела (к чему кассационные суды способны далеко не всегда в силу того, что они «не видят живых людей, а видят только бумагу») и был своего рода методом обучения низовых судов².

П.И. Стучка от имени Верховного суда РСФСР, напротив, счел необходимым предоставить кассационному суду право самостоятельно вносить изменения в неправильные решения суда первой инстанции³. Съезд встал на промежуточную позицию. В резолюции было закреплено, что фактически существующая обязанность кассационного суда проверять обжалуемые ре-

¹ Лисицын А. О кассационной инстанции // ЕСЮ. 1924. № 10. С. 224.

² V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 101.

³ Там же. С. 29–30.

шения в ревизионном порядке должна быть сохранена. В то же время самостоятельное изменение кассационными судами этих решений, допускаемое в определенных, строго ограниченных случаях, не могло иметь систематического характера. В любом случае при отмене решения низового суда «должно быть предпочтительно направление дел для перерешения их вновь первой инстанцией»¹. В соответствии с решением съезда в октябре 1924 г. была изменена ст. 246 ГПК РСФСР: кассационный суд получил право самостоятельно вносить в обжалуемое решение изменения, вытекающие из неправильного применения того или иного закона, но не затрагивающие существо решения².

Рекомендованная съездом практика преимущественного направления неправильных решений на повторное рассмотрение суда первой инстанции во всей красе показала себя в ходе обследования группы Радус-Зеньковича в 1928 г. При том, что численность отмененных решений колебалась от 27% до 41%, каждое третье решение после повторного рассмотрения судом первой инстанции оставалось неизменным. Причем суд не собирал никаких новых доказательств. При таком положении дел обжалование становилось, по сути, бессмысленным. Процент решений, в которые кассационный суд самостоятельно вносил изменения, составлял от 0,3% до 2,9%³. В то же время цель обучения низовых судов, о которой говорилось на V съезде работников юстиции, не достигалась.

Еще в 1927 г. в ходе проверки низовых судебных-следственных органов группа Радус-Зеньковича предложила усилить ревизионный порядок рассмотрения гражданских дел кассационной инстанцией. В частности, с помощью обязанности кассационного суда выносить мотивированные частные определения о недостатках производства в суде первой инстанции, не влекущих отмены первоначального решения⁴. В 1928 г. этот тезис был расширен. Так, в контексте усиления инструктивно-ревизионного характера кассацион-

¹ Там же. С. 290.

² СУ РСФСР. 1924. № 79. Ст. 785.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 177, 177об.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 44.

ной работы была также высказана идея установить обязательность проверки решения суда первой инстанции целиком, а не только в обжалованной части. Кроме того, кассационному суду предоставлялось право самостоятельно, без направления дела на новое рассмотрение в нижестоящий суд, изменять решение, если для этого не требовались сбор и дополнительная проверка доказательств¹.

Годом раньше уже упомянутая комиссия Московского губернского суда, созданная в помощь следователям Рабкрин, аналогично предложила дополнить ст. 246 ГПК правом кассационного суда самостоятельно изменять обжалуемое решение во всех случаях, когда не требовалось исследования новых обстоятельств. Действующая редакция данной статьи представлялась комиссии неясной².

Также летом 1927 г. за расширение прав кассационной инстанции (правда, носящее временный характер) высказалась Нижегородская губернская РКИ³. В обоснование нижегородский Рабкрин ссылался в том числе на предложения РКИ РСФСР по реорганизации процесса в земельных комиссиях, опубликованные в мае 1927 г.⁴ Речь шла о праве губернских и окружных земельных комиссий, выполняющих функции кассационной инстанции, вносить изменения в решение нижестоящих комиссий, в том числе по существу дела.

Можно думать, что дискуссия о порядке разрешения трудовых конфликтов и деятельность Рабкрин по этому вопросу здесь также сыграла роль. Имелось немало сторонников приведенной выше позиции А.А. Сольца относительно того, что кассационная инстанция в существовавшем к концу 1920-х гг. виде создавала излишнюю волокиту. Высказывалось предложение предоставить кассационному суду право изменять решения без направления дела на новое рассмотрение в нижестоящую инстанцию⁵ с тем, чтобы

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 95.

² Рабочий суд. 1927. № 7-8. С. 10.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1056. Л. 30.

⁴ Известия. 1927. 15 мая.

⁵ Абрамов С. Упрощение гражданского процесса // ЕСЮ. 1929. № 26. С. 603–604.

«уменьшить бесцельное хождение по мукам судебных дел»¹. Работники юстиции на местах одобряли эту инициативу².

К тому же, соответствующие изменения были внесены в порядок кассационного обжалования решений по трудовым делам. Рабкрин в результате обследования порядка разрешения трудовых конфликтов предложил предоставить кассационной инстанции в лице губернского суда право не только отменять решение нижестоящего суда, но и самостоятельно выносить новое решение «при наличии достаточной фактической обследованности»³.

Уже упомянутые Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов, утвержденные ЦИК и СНК СССР 29 августа 1928 г.⁴, воплотили в жизнь предложение РКИ. Кассационному суду было предоставлено право выносить решение по существу без передачи дела на новое рассмотрение трудовой сессии при ясности фактических обстоятельств, необходимости изменить только мотивировку решения либо нарушении трудовой сессией при вторичном рассмотрении дела указаний кассационной инстанции (п. 56 Правил).

Следующим этапом было расширение полномочий кассационного суда в отношении всех гражданских дел, однако применительно только к опытно-показательным округам. Это было сделано постановлением ВЦИК и СНК РСФСР о правах органов юстиции в опытно-показательных округах, принятым в августе 1929 г.⁵ А в ноябре 1929 г. содержание ст. 246 ГПК РСФСР было расширено и уточнено в направлении усиления ревизионного аспекта: в частности, введен термин «кассационно-ревизионный порядок»⁶. Надо полагать, это было логичным завершением дискуссии, начатой еще в первой половине 1920-х гг.

¹ Прушицкий С.М. К реформе гражданского процесса // Революция права. 1929. № 2. С. 52–53.

² Барзман. Формы пересмотра решений по трудовым делам // Рабочий суд. 1928. № 12. С. 901–902.

³ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 21. Д. 601. Л. 7.

⁴ СЗ СССР. 1928. № 56. Ст. 495.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

⁶ СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

В том, что касается надзорного производства по гражданским делам, группа Радус-Зеньковича предложила сосредоточить его в Верховном суде РСФСР. Обследование показало, что предоставление в 1926 г. пленумам губернских и окружных судов права рассматривать гражданские дела в надзорном порядке, имевшее целью разгрузить высшее судебное звено, цели своей не достигло. После указанного изменения законодательства число надзорных жалоб в гражданскую кассационную коллегия не уменьшилось, а напротив, увеличилось: 609 дел было рассмотрено в 1925 г. и 648 – в 1927 г. Наличие же нескольких надзорных органов, параллельно могущих рассматривать одно дело, создавало «путь значительной волокиты»¹. Исходя из этого и из того соображения, что надзорный порядок обжалования должен быть действительно исключительным, было предложено централизовать надзор исключительно в Верховном суде РСФСР². При этом суд должен был быть освобожден от функций кассационной инстанции, которая целиком отходила к областным и краевым судам³. Последнее способствовало усилению инструктивного характера работы кассационной инстанции и приближения ее к периферии, а также позволяло Верховному суду сосредоточить все внимание на общем руководстве судебной политикой, в том числе за счет централизации в нем надзора⁴.

Предложение Рабкрина в части централизации надзорного производства в Верховном суде получило положительную оценку среди работников юстиции. Так, С.Н. Абрамов писал, что надзор, как порядок исключительный и предназначенный для разрешения принципиальных вопросов судебной политики, следовало сосредоточить только в Верховном суде. При децентрализации же надзорного производства сложилась «какая-то дикая история»: многочисленность судов, которые могли действовать в качестве надзорной инстанции, не способствовала ни устойчивости судебных решений, ни быст-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 139.

² Там же. Л. 97.

³ Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // ЕСЮ. 1928. № 31. С. 855.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 176.

роте процесса¹. Также указывалось, что децентрализованный характер надзорного производства способствовал росту числа дел, рассматривавшихся в этом порядке. С момента передачи функций надзора на места в 1926 г. до 1929 г. это число выросло с одной до двенадцати тысяч в год. Происходило это из-за того, что местные суды возбуждали надзорное производство по незначительным поводам, когда этого вовсе не требовалось².

В том, что ситуация в области надзорного производства ненормальна, с обследователями Рабкрин был солидарен НКЮ РСФСР. В апреле 1928 г. им был издан циркуляр, в котором констатировалось, что опротестование решений суда в порядке надзора превратилось в нормальную третью инстанцию после первой и кассационной. В связи с этим прокурорам было предписано «точнейшим образом» соблюдать ст. 254-б ГПК РСФСР, допуская подачу протестов лишь в действительно исключительных случаях³.

Отчасти на превращение надзорного порядка в исключительный были нацелены также предложенные РКИ изменения в отношении решений по трудовым спорам. В частности, Рабкрин предлагал предоставить право опротестования решений по трудовым делам в надзорном порядке только прокуратуре. Председатели губернских судов такого права лишились, вместо этого им предписывалось максимально использовать ревизионный порядок и инструктирование трудовых сессий⁴. Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов от 29 августа 1928 г. реализовали этот тезис (п. 63). Право опротестования решений трудовых сессий в порядке надзора сохранялось лишь за прокуратурой, причем такое опротестование могло иметь место лишь в совершенно исключительных случаях⁵.

Годом позже было реализовано и предложение обследовательской группы Радус-Зеньковича о централизации надзорной инстанции в Верховном суде. В ноябре 1929 г. в ст. 254-б ГПК РСФСР были внесены изменения,

¹ Абрамов С. Упрощение гражданского процесса // ЕСЮ. 1929. № 29. С. 680–681.

² Тадевосян В. Надзор по гражданским делам // Советская юстиция. 1930. № 14. С. 9–10.

³ ЕСЮ. 1928. № 13. С. 416.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 21. Д. 601. Л. 6–7, 14об.

⁵ СЗ СССР. 1928. № 56. Ст. 495.

согласно которым единственной надзорной инстанцией по всем делам стала гражданская кассационная коллегия Верховного суда РСФСР¹.

Однако такой порядок продержался меньше года. Республиканский Рабкрин, проводивший в 1929–1930 гг. чистку наркомата Юстиции РСФСР, пришел к выводу, напротив, о необходимости децентрализации надзорного производства. В докладе по итогам чистки РКИ указывала, что сосредоточение надзорной инстанции исключительно в Верховном суде РСФСР чрезмерно его загрузило мелкими гражданскими делами. Перегруженным оказалось и управление прокуратуры, вынужденное принимать поток надзорных протестов местных прокуроров². Судя по всему, здесь немалую роль сыграло и то, что исключительность пересмотра судебных решений в порядке надзора так и не была прокурорами усвоена. В марте 1930 г. пленум Верховного суда был вынужден вновь указать на недопустимость принесения надзорных протестов по причинам несущественных нарушений закона по мелким делам. Вместо этого предписывалось обратить внимание на качество работы судов кассационной инстанции, чтобы минимизировать обращения в надзорную³.

Кроме того, указание группы Радус-Зеньковича об освобождении Верховного суда от кассационных функций и полной передачи их на места не было выполнено. Частично децентрализация кассации все же была произведена. В 1928 г. по предложению НКЮ РСФСР кассационные функции в отношении решений, выносимых окружными судами, были изъяты у Верховного суда и переданы краевым (областным). Однако по отношению к последним Верховный суд сохранял права кассационной инстанции⁴. Комиссия по чистке НКЮ РСФСР отметила, что, хотя число кассационных дел в Верховном суде уменьшилось в десять раз, его аппарат оставался сильно загруженным. Ввиду всего сказанного выше централизация надзорного производства в Верховном суде была признана неудачным мероприятием⁵.

¹ СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 851.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 229об.

³ Судебная практика РСФСР. 1930. № 5. С. 2–3.

⁴ Кожевников В.М. История советского суда. М., 1957. С. 205–207.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 229об.

На негативную оценку Рабкрином существующего порядка надзорного производства, надо думать, повлияла и общая установка, данная контрольным органам XVI конференцией ВКП(б) в апреле 1929 г. В резолюции конференции было указано, что реформирование государственного аппарата должно идти в направлении децентрализации функций управления и разгрузки центральных союзных и республиканских органов от «мелочных» дел¹.

Однако к моменту утверждения коллегией РКИ РСФСР предложений по итогам чистки НКЮ Верховный суд уже дал распоряжение об отмене направления к нему всех надзорных дел и восстановлении децентрализованной системы, имевшей место до 1929 г.² Можно предположить, что произошло это не без влияния позиции Рабкрин. Вдобавок в начале августа 1930 г. был принят очередной циркуляр НКЮ на этот счет (который, правда, касался участия прокуроров только в делах, вытекающих из трудовых отношений). В циркуляре констатировалось, что надзорные протесты приносятся в Верховный суд без учета условий, содержащихся в ст. 254-Б ГПК РСФСР. Впредь прокурорам предписывалось приносить протесты только при наличии «особо существенных нарушений закона или интересов государства или трудящихся масс, а равным образом в случаях принципиального значения дела»³. В законодательном порядке соответствующие изменения в ст. 254-б ГПК РСФСР были внесены в октябре 1930 г.⁴

Из всего сказанного можно сделать следующие выводы. Реформирование гражданского процесса в конце 1920-х – начале 1930-х гг. осуществлялось при непосредственном участии Рабоче-крестьянской инспекции, в частности, группы В.А. Радус-Зеньковича. Исходя из соображений ускорения гражданского судопроизводства, борьбы с волокитой, а также приближения суда к населению было предложено, во-первых, провести расширение под-

¹ XVI конференция Всесоюзной коммунистической партии (б). 23—29 апреля 1929. Стенографический отчет. М.; Л., 1929. С. 310.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 223.

³ Советская юстиция. 1930. № 22–23. С. 39–40.

⁴ СУ РСФСР. 1930. № 55. Ст. 655.

судности народного суда. Во-вторых, рекомендовалось организовать более тщательную досудебную подготовку гражданских дел.

Сократить сроки рассмотрения дел предполагалось за счет установления санкций за намеренное затягивание процесса, ограничение применения экспертизы и т.д. Некоторые рекомендации носили технический характер (изменение правил подсудности в целях избежать «перебрасывания» гражданских дел между судами). Исходя из установки на окончательное разрешение дел в пределах двух инстанций, было предложено расширить и законодательно уточнить полномочия кассационной инстанции. Надзорную же инстанцию при этом следовало рассматривать как исключительный порядок пересмотра судебных решений, в связи с чем надзорные полномочия предоставлялись только Верховному суду РСФСР.

Почти все предложения РКИ получили законодательное воплощение, но не все оказались удачными. Централизация надзора в Верховном суде РСФСР меньше чем через год была отменена по рекомендации Рабкрина РСФСР. Негативную оценку впоследствии получили возможности по ограничению проведения экспертизы. Вместе с приговорами по уголовным делам, во второй половине 1930-х гг. были сняты ограничения по обжалованию решений по гражданским.

Однако в целом произведенные при участии Рабкрина изменения гражданского процессуального законодательства вполне отвечали потребностям практической судебной работы. А некоторые существуют и в современном гражданском процессе. По этой причине деятельность обследователей НК РКИ СССР по реформированию гражданского процесса следует признать в основном успешной.

§3 Изменение исправительно-трудового права

Во второй половине 1920-х гг. в области исправительно-трудового права произошел ряд изменений, которые были продиктованы, с одной стороны,

необходимостью решения ряда практических вопросов. Например, проблемы перегруженности мест заключения и слабого исполнения приговоров к иным мерам социальной защиты, кроме лишения свободы (главным образом к принудительным работам). В условиях конца новой экономической политики и перехода к индустриализации насущной становилась проблема бюджетных расходов на содержание заключенных, а также возможность привлечения их к производственному процессу.

С другой стороны, вектор изменениям в области исправительно-трудовой политики задавали и теоретические взгляды советского руководства на ее основные задачи. Последние прямо вытекали из целей, с которыми, согласно ст. 4 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик от 31 октября 1924 г.¹, применялись меры социальной защиты. К таковым целям относились предупреждение преступлений, лишение общественно-опасных элементов возможности совершать новые преступления и исправительно-трудовое воздействие на осужденных. В контексте указанных задач одну из важнейших ролей играла организация трудового процесса в местах заключения. Это предполагало создание специально приспособленных для такого мест лишения свободы. Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1924 г. (ИТК)² ориентировал в перспективе на развитие сети трудовых колоний вместо тюрем, оставшихся еще с дореволюционной эпохи.

В то же время, такой подход мог иметь место только в отношении рабочих и крестьян. В отношении не поддающихся исправлению классово враждебных элементов благоприятное воздействие трудом исключалось. В таких случаях должна была иметь место изоляция опасных элементов от общества. ИТК содержал ряд норм, отражающих классовый подход к применению мер репрессии. Так, предусматривалось распределение приговоренных к лишению свободы *в зависимости от их классовой принадлежности* и социальной опасности в различные типы мест заключения (ст. 47).

¹ СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 205.

² СУ РСФСР. 1924. № 86. Ст. 870.

Однако нормы ИТК позволяли осуществлять правильную с классовой точки зрения политику не в полной мере. За счет введения прогрессивной системы и деления осужденных на разряды в том числе по классовому признаку имела место определенная дифференциация «на входе». Однако впоследствии, с учетом возможности перехода из одного разряда в другой границы между разными категориями преступников размывались. Это открывало путь теории «всеобщего исправления», которая считалась вредной. За это ИТК подвергался критике¹. В рассматриваемый период обсуждались предложения по реформированию или вовсе ликвидации системы деления заключенных на разряды (например, в феврале 1929 г. на VI съезде прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР)².

Таким образом, изменения исправительно-трудового права в конце 1920-х гг. были синтезом насущных потребностей государства и теоретических взглядов на исправительно-трудовое дело. Основные направления этих изменений были заданы постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения»³. На содержание указанного постановления оказали влияние результаты обследования низовых судебно-следственных органов, проведенного в 1927 г. группой РКИ СССР под руководством В.А. Радус-Зеньковича. Последний участвовал в деятельности комиссии по разработке названного постановления как представитель Рабкрина⁴.

В результате обследования низовых судебно-следственных органов Рабкрин акцентировал внимание на перегруженности мест лишения свободы. По данным обследования, темп роста преступности в 1926 г. был ниже, чем в 1924 г. (например, в отношении убийств темп роста понизился в 2,5 раза). В

¹ Эстрин А., Трахтерев В. Развитие советской исправительно-трудовой политики как части советской уголовной политики // От тюрем к воспитательным учреждениям: сборник статей / под общ. ред. А. Я. Вышинского; Ин-т уголовной и исправительно-труд. политики при Прокуратуре СССР и НКЮ РСФСР. М., 1934. С. 44–46.

² Эстрин А. VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР // Революция права. 1929. № 3. С. 93.

³ ЕСЮ. 1928. № 14. С. 417–419.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 11.

то же время исследователи констатировали значительное увеличение числа приговоров к лишению свободы. В результате образовалось противоречие: при общем снижении уровня преступности число заключенных, наоборот, росло¹. Последнее было следствием более широкого применения судами лишения свободы в качестве наказания. При этом большая часть заключенных в 1927 г. была приговорена к небольшим срокам (до одного года). Все это приводило к значительной перегрузке мест заключения. По подсчетам Рабкрина, число осужденных к лишению свободы превышало число выбывающих из мест заключения более чем в два раза².

Полученные Рабкрином данные не были новостью для советского правительства. В январе 1927 г. НКВД РСФСР представил в СНК доклад о постановке исправительно-трудового дела, где констатировался значительный ежегодный рост числа заключенных. С начала 1926 г. оно выросло почти в два раза. Из этого НКВД делал вывод о явном несоответствии сети мест заключения размаху применяемой судами репрессии³.

Можно думать, такое положение среди прочего стало результатом исправительно-трудовой политики в предшествующий период. Последовательное снижение минимального срока лишения свободы, проводимое до середины 1920-х гг. (сперва до одного месяца, затем до семи дней и в УК РСФСР 1926 г. до одного дня), преследовало цель изменения подхода судов к назначению лишения свободы в целом. Суды при вынесении приговоров к лишению свободы должны были более тщательно учитывать социальную опасность как преступника, так и преступления, и по возможности «не слишком размахиваться годами лишения свободы»⁴.

Это в какой-то степени благое начинание, направленное на бóльшую индивидуализацию приговора, приводило и к тому, что суды повсеместно применяли лишение свободы. УК 1926 г. предусматривал гораздо больше

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 62, 66–67.

² Там же. Л. 69–70.

³ ГАРФ. Ф. Р-4042. Оп. 16. Д. 24. Л. 229.

⁴ Бранденбургский Я. Два вопроса // ЕСЮ. 1924. № 49. С. 1176.

случаев, чем УК 1922 г., когда вместо лишения свободы могли быть назначены принудительные работы. Это должно было снизить число приговоров к лишению свободы. Тем не менее, некоторые пенитенциарные работники критиковали кодекс 1926 г. за понижение минимального срока лишения свободы, справедливо опасаясь, что это приведет, наоборот, к росту приговоров к краткосрочному заключению¹.

В то же время начальник ГУМЗ Е.Г. Ширвиндт, напротив, приветствовал снижение минимального срока лишения свободы. Правильным способом предотвратить массовое и неоправданное применение краткосрочного заключения он считал не увеличение минимального срока, а замену по возможности санкций в виде лишения свободы в особенной части УК РСФСР на иные меры социальной защиты².

В цитированном выше докладе НКВД РСФСР о состоянии исправительно-трудового дела было также указано, что широкое применение краткосрочного заключения, возможное в соответствии с новой редакцией УК РСФСР, было целесообразно только в отдельных случаях. При чересчур широком распространении оно неизбежно приводило к заполнению мест заключения «текучим составом, срывающим нормальную исправительно-трудовую работу». Чтобы избежать подобной ситуации, Наркомвнудел считал необходимым дать судам руководящее указание прибегать к лишению свободы лишь в тех случаях, когда применение иных мер социальной защиты явно было нецелесообразно³.

Такое указание действительно было дано. Директивное письмо НКЮ и Верховного суда РСФСР предписывало применять лишение свободы только к особо опасным преступникам. В тех случаях, когда кодекс предусматривал

¹ Утевский Б.С. Уголовный кодекс в ред. 1926 г. и вопросы исправительно-трудового дела // Административный вестник. 1927. № 5. С. 40–41.

² Ширвиндт Е. Пенитенциарная система и очередные проблемы карательной политики // Революция права. 1928. № 3. С. 41–42.

³ ГАРФ. Ф. Р-4042. Оп. 16. Д. 24. Л. 223.

альтернативу – принудительные работы или штраф – лишения свободы следовало по возможности избегать¹.

Однако проблему широкого применения краткосрочного лишения свободы оно, очевидно, не решило. В июле 1927 г. СНК РСФСР заслушал доклад НКЮ в лице Н.В. Крыленко о карательной политике. Докладчик указал, что около половины осужденных к лишению свободы (43%) были приговорены на срок до одного года. Это само по себе было признано ненормальным явлением. Для лиц, приговоренных менее чем к году заключения, требовалось изыскать альтернативу лишению свободы. Трудность состояла в отсутствии в распоряжении судов таких же реальных и эффективных мер социальной защиты². Как будет показано далее, на этот момент обследователи РКИ СССР также обратили внимание.

Широкое применение краткосрочного лишения свободы, как было сказано, стало причиной перегруженности мест заключения. Правительство изобретало разные методы решения данной проблемы. Одним из таких методов были периодические амнистии. Например, широкая амнистия была проведена в 1927 г. по случаю десятилетней годовщины Октябрьской революции. Инициатором этого мероприятия выступила ЦКК – РКИ³. Однако амнистии по понятным причинам давали лишь временный эффект.

Обследователи Рабкрина в 1927 г. также выявили, что указанную проблему распределительные комиссии стремились решить за счет применения условно-досрочного освобождения. При этом зачастую не соблюдалась классовая линия. Так, обследователями был констатирован непонятный для них рост числа освобожденных из деклассированных элементов во второй половине 1926 г. по сравнению с первой половиной года⁴. По итогу обследования было, во-первых, указано, что распределительные комиссии превратились в «окончательную судебную инстанцию», не связанную приговором суда и

¹ ЕСЮ. 1927. № 2. С. 43.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 40.

³ Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Органы ЦКК – НК РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923–1934 гг.). М., 1964. С. 196.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 71.

определяющую социальную опасность преступника и совершенного им деяния произвольно по своему усмотрению¹.

Во-вторых, в результате широкого и не всегда оправданного применения условно-досрочного освобождения назначенные судом приговоры к лишению свободы исполнялись только лишь на 2/3. В то же время применение иных меры социальной защиты – условного осуждения, штрафов и принудительных работ – не было должным образом поставлено. В результате указанные меры реально исполнялись меньше чем наполовину, хотя с точки зрения исправительно-трудового воздействия на осужденных имели потенциал не ниже, чем лишение свободы. Все это порождало нереальность приговоров, разрыв между судебной и пенитенциарной политикой и значительно снижало общую эффективность исправительно-трудового дела².

НКЮ РСФСР был солидарен с РКИ в том, что широкое применение распределительными комиссиями условно-досрочного освобождения (УДО) как решение проблемы перегруженности мест заключения шло вразрез с целями всей исправительно-трудовой политики. УДО – «принципиально правильная мера» – должно было применяться не для разгрузки мест заключения, а как действительный показатель исправления осужденных. Иначе больше половины приговоров «нужно скинуть со счета реального лишения свободы»³.

Для исправления сложившейся ситуации Рабкрин предложил изменить, во-первых, существующую систему и практику применения мер социальной защиты. Во-вторых, содержание исполнения приговоров к лишению свободы. В-третьих, систему органов, ответственных за таковое исполнение.

Изменения, касающиеся мер социальной защиты, были направлены на уменьшение удельного веса лишения свободы по отношению к иным репрессивным мерам. В частности, предлагалось активнее применять принудительные работы и штрафы. В то же время рекомендовалось пересмотреть УК

¹ Там же. Л. 73.

² Там же. Л. 76–78.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 154–155.

РСФСР в смысле замены санкций для незначительных преступлений с лишения свободы на иные меры социальной защиты. Также следовало повысить минимальный срок лишения свободы до одного месяца (вместо одного дня по действовавшему законодательству)¹.

Указанные рекомендации служили цели преодоления перегруженности мест заключения, на что, как было показано выше, обращал внимание не только сам Рабкрин. Также они должны были способствовать цели исправления осужденных. Обследователи НК РКИ стремились исключить применение лишения свободы в отношении «случайных» преступников, не представляющих социальной опасности. В отношении последних следовало, напротив, использовать санкции, оказывающие в том числе моральное воздействие: кроме принудительных работ, к примеру, штрафы, лишение избирательных прав на определенный срок и т.д.²

Описанные предложения НК РКИ частично совпадали с общей политикой в области исправительно-трудового права. Еще в 1925 г. Государственный институт по изучению преступности и преступника поставил вопрос о необходимости пересмотра карательной политики в сторону сокращения применения лишения свободы и распространение иных мер социальной защиты. В частности, указывалось на неэффективность краткосрочного лишения свободы для исправления преступников. Институт представил в правительство соответствующий доклад³. Наряду с проблемой исправительного воздействия на заключенных в пользу сокращения применения лишения свободы говорили и экономические мотивы. Содержание приговоренных в местах заключения закрытого типа означало отрыв их от производственного процесса, что в условиях конца нэпа и перехода к индустриализации было

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 53.

² Герцензон А.А. Борьба с преступностью в РСФСР. По материалам обследования НК РКИ СССР. Под редакцией и с предисловием В.А. Радус-Зеньковича. М., 1928. С. 5–6.

³ Ширвиндт Е. Современные проблемы карательной политики // Административный вестник. 1928. № 3. С. 10–11.

крайне нежелательно. «Каждый день, проведенный заключенным в месте заключения – это человеко-день, отнятый у хозяйственной жизни страны»¹.

НКВД смотрел на это немного под другим углом. В цитированном выше докладе об исправительно-трудовой политике он предлагал для решения проблемы перенаселения наряду с сокращением приговоров к лишению свободы также увеличить емкость имеющихся мест заключения². Но в условиях конца нэпа и начала социалистической индустриализации такой путь, сопряженный с существенными расходами бюджетных средств, был нецелесообразен. По этой причине в июле 1927 г. по итогу обсуждения доклада НКЮ РСФСР о карательной политике было решено не увеличивать имеющуюся сеть мест заключения. В то же время было признано необходимым расширять сеть сельскохозяйственных и фабрично-трудовых колоний для осужденных за менее опасные преступления. Наряду с большей экономической выгодностью для государства, такое решение позволяло более эффективно воздействовать на таких осужденных с целью их перевоспитания. В домах лишения свободы следовало содержать лишь особо опасных преступников³.

Подход, направленный на борьбу с «фетишизмом решеток», был зафиксирован в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения». Постановление предписывало максимально избегать приговоров к лишению свободы, в особенности на краткие сроки. Вместо краткосрочного заключения к лицам, совершившим преступления «случайно» и не являющимся социально-опасными, надлежало применять принудительные работы, лишение права занимать ответственные должности, выговор и т.д.⁴

Особый акцент делался на принудительных работах без содержания под стражей. Для более широкого распространения и упрощения применения принудительных работ было предписано организовать их на основе принци-

¹ Б.У. Проблема тюрем в государственном институте по изучению преступности и преступника // Административный вестник. 1927. № 7–8. С. 39.

² ГАРФ. Ф. Р-4042. Оп. 16. Д. 24. Л. 260.

³ Осипович В. К новому курсу в уголовно-судебной политике // ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1460.

⁴ ЕСЮ. 1928. № 14. С. 417.

пов бесплатности, хозяйственной выгоды и «такой их организации, чтобы они представляли собой реальную меру репрессии по сравнению с общественными работами, организуемыми для безработных органами Народного Комиссариата Труда»¹. Вслед за мартовским постановлением в апреле 1928 г. II всероссийский съезд административных работников также признал целесообразным ограничить применение лишения свободы именно в пользу принудительных работ². Как будет показано далее, подобное повышенное внимание к принудительным работам имело ряд мотивов экономического и идеологического характера.

Таким образом, общее направление мысли в области исправительно-трудовой политики сводилось к необходимости поиска альтернативы лишению свободы как мере репрессии. На лишение свободы, в особенности краткосрочное, смотрели как на «далеко не единственно возможный и во всяком случае далеко не лучший вид репрессии»³. В то же время проблема заключалась в отсутствии гарантии эффективности возможных альтернатив. Реальность исполнения и определенного репрессивного воздействия лишения свободы не подлежала сомнению. Тогда как в отношении иных мер социальной защиты (прежде всего принудительных работ) картина была иная. Например, в 1925–1926 гг., по данным из Москвы, было фактически исполнено всего лишь около половины приговоров к принудительным работам. В начале 1927 г. показатель повысился до 65%. Это произошло, среди прочего, за счет развертывания Главным управлением мест заключения НКВД собственных предприятий, где приговоренные отбывали принудительные работы⁴.

Организация принудительных работ без содержания под стражей на тот момент проводилась на основании постановления ВЦИК и СНК РСФСР 1926 г.⁵ и страдала рядом недостатков. Например, допускалось их отбывание

¹ Там же. С. 418.

² Второй всероссийский съезд административных работников. 23–30 апреля 1928 года (сокращенная стенограмма). М., 1929. С. 133.

³ Тагер С. Пенитенциарные проблемы // ЕСЮ. 1927. № 34. С. 1049.

⁴ Там же. С. 1049–1051.

⁵ СУ РСФСР. 1926. № 60. Ст. 462.

по месту работы. В этом случае репрессивное воздействие было минимальным. Поэтому предлагалось отказаться от указанного способа, изменив, к тому же, организационные принципы исполнения принудительных работ. Прежде всего, с точки зрения экономии бюджетных средств и хозяйственной целесообразности, предусмотреть бесплатность таковых работ¹.

Проблема принудительных работ, вообще говоря, обсуждалась еще до того, как ее поднял Рабкрин. В январе 1927 г. в связи с изданием упомянутого выше постановления «Об организации принудительных работ без содержания под стражей» НКВД РСФСР подготовил доклад относительно опыта и дальнейших перспектив применения данной меры социальной защиты. В докладе было указано, что с точки зрения воспитательного воздействия на осужденного, принудительные работы являются более эффективной мерой репрессии, чем лишение свободы на небольшой срок. Преимущество перед лишением свободы у принудительных работ имелось в смысле и возможности дифференциации мер социальной защиты, и нагрузки на государственный бюджет².

Также в связи с изданием УК РСФСР в редакции 1926 г., который увеличил число преступлений, наказуемых принудительными работами, подчеркивалась важность должной организации принудительных работ. Важно это было и в смысле решения имеющихся проблем пенитенциарной системы. НКВД указывал на «возможность изжить перенаселение мест заключения и получить значительную экономию по бюджету в случае, если эта мера получит широкое применение»³.

Для стимулирования применения принудительных работ был принят ряд актов, в том числе законодательного характера. Во исполнение мартовского постановления о карательной политике НКЮ и НКВД РСФСР издали 30 июля 1928 г. циркулярное распоряжение распределительным комиссиям о

¹ Тагер С. Пенитенциарные проблемы // ЕСЮ. 1927. № 34. С. 1051.

² ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 71. Д. 116. Л. 90–90об.

³ Там же. Л. 91–91об.

переводе всех осужденных к лишению свободы на срок менее одного года на принудительные работы¹.

В мае 1928 г. в ИТК РСФСР были внесены изменения, касающиеся регулирования данной меры социальной защиты². Новая редакция главы IV существенно упрощала исполнение приговоров к принудительным работам. Устанавливалась, во-первых, по общему правилу бесплатность принудительных работ. Оплачивались только работы, отбываемые по месту службы, но не выше государственного минимума. Ранее действующий закон, напротив, предусматривал обязательную оплату принудительных работ, что существенно затрудняло применение данной меры социальной защиты. Кроме того, отменялось правило, позволяющее использовать труд приговоренных только в пределах десяти километров от места их жительства. Также исключалась (в теории) возможность откупа от принудительных работ. Прежний закон устанавливал обязательные отчисления в размере 25% от заработной платы осужденного в бюро принудительных работ. Зачастую факт этих отчислений и рассматривался в качестве свидетельства исполнения приговора. При этом на деле осужденные, имеющие средства, попросту откупались от выполнения работ только внесением отчислений³.

В 1928 г. в связи с произведенными изменениями законодательства и повышенному вниманию правительства к принудительным работам число приговоров к указанной мере социальной защиты возросло почти в два раза. В то же время, вероятно, из-за неготовности местных бюро принудительных работ к такому наплыву приговоренных, процент исполнения этих приговоров «просел» с 53,9% в 1927 г. до 39% в 1928 г.⁴

Наркомат юстиции в циркуляре № 136 от 24 октября 1928 г. обратил внимание на неудовлетворительность постановки принудительных работ в части их исполнения. Зачастую приговоры к принудительным работам вовсе

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1145. Л. 4.

² СУ РСФСР. 1928. № 57. Ст. 426.

³ Лаговиер Н. Новый закон о принудительных работах без содержания под стражей. М., 1929. С. 10–11.

⁴ Якубсон В. Принудительные работы без содержания под стражей в 1928 году // Административный вестник. 1929. № 8. С. 38–39.

не исполнялись, а в случаях исполнения наблюдалось значительное количество нарушений (замена осужденных посторонними лицами, откуп и т.д.). В связи с этим предписывалось, во-первых, провести выборочное обследование состояния принудительных работ на местах. Во-вторых, перед местными административными органами ставилась задача наладить это дело¹.

Расширение применения принудительных работ, на что были направлены описанные выше изменения, преследовало сразу несколько целей. Во-первых, решение проблемы перегруженности мест лишения свободы. Во-вторых, усиление исправительного воздействия на совершивших преступления, которое не могло быть достигнуто помещением их в места заключения.

Кроме того, увеличение приговоренных к принудительным работам создавало значительный источник рабочей силы, что было важно в условиях проведения форсированной индустриализации. Одновременно с новым законом о принудительных работах Президиум ВЦИК издал циркуляр, в котором в том числе разъяснялись цели принятия указанного закона. Изменение регулирования данной меры социальной защиты было направлено, среди прочего, к тому, чтобы «дать возможность осуществить с большой экономией в средствах ряд хозяйственных начинаний и предприятий»².

28 ноября 1928 г. НКВД РСФСР принял циркуляр, в котором подчеркивалась необходимость наладить исполнение приговоров к принудительным работам в целях создания дополнительного трудового резерва. Местным административным органам было предписано, во-первых, проверить действительное состояние исполнения принудительных работ. Во-вторых, было указано на необходимость ввиду изменений, внесенных в ИТК РСФСР 21 мая, максимально использовать труд приговоренных к принудительным работам в различных сферах народного хозяйства³.

Параллельно с улучшением исполнения принудительных работ велась борьба и с краткосрочным лишением свободы. В сентябре 1928 г. было опубликовано постановление Президиума ВЦИК о мерах борьбы с краткосрочным лишением свободы.

¹ ЕСЮ. 1928. № 38–39. С. 1051–1052.

² ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 71. Д. 116. Л. 28.

³ Бюллетень НКВД РСФСР. 1928. № 45. С. 921–923.

ликовано директивное письмо НКЮ и Верховного суда РСФСР, которое вытекало из предписаний мартовского постановления о карательной политике. Было констатировано, в частности, невыполнение предписания о замене краткосрочного лишения свободы иными мерами социальной защиты. Приговоренные к лишению свободы на краткие сроки по-прежнему составляли значительное число – 40% всех заключенных. Наркомюст и Верховный суд вновь указали на необходимость применения в подобных случаях иных мер социальной защиты. Краткосрочное лишение свободы было неэффективным, поскольку не достигало цели исправления осужденных. Более того, лица, осужденные на небольшие сроки, представляли собой, как правило «социально неустойчивый элемент», случайных преступников, пребывание которых в местах заключения вместе с опасными преступниками мешало исправительному воздействию на последних и разлагало их самих¹.

В 1929 г., уже после изменения законодательства о принудительных работах, по-прежнему отмечались определенные недостатки в их применении. В частности, сохранялись факты откупа от принудительных работ. Кроме того, присутствовали организационные дефекты исполнения подобных приговоров (отсутствие учета приговоренных к принудительным работам, назначение явно неподходящих для осужденных работ и т.д.). В то же время отмечались значительные достижения: увеличение как числа приговоренных к принудительным работам, так и процента реализации таких приговоров. В связи с этим делался вывод о перспективности данной меры социальной защиты, и указывалось, что «судебным органам нужно отвыкнуть от метода применения суровых репрессий в отношении лиц, совершивших случайные преступления в силу стечения обстоятельств»². На необходимость организации исполнения принудительных работ «как меры реальной репрессии» ука-

¹ ЕСЮ. 1928. № 33. С. 919.

² Черныш-Чернер В. Принудработы и их реальность // Советская юстиция. 1930. № 13. С. 20–21.

зал в своей резолюции VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР в феврале 1929 г.¹

Можно предположить, что улучшение постановки исполнения приговоров к альтернативным мерам социальной защиты стало одной из причин изменения минимального срока лишения свободы. В мае 1930 г. он был вновь повышен до одного года². Надо думать, экономический интерес государства в уменьшении средств на содержание мест заключения, а также аргументы против краткосрочного лишения свободы, приведенные выше, тоже сыграли существенную роль.

Указанное изменение законодательства, однако, не было сразу и в полной мере воспринято на практике. В октябре 1931 г. Верховный суд РСФСР вынужден был издать циркуляр о недопустимости применения краткосрочного лишения свободы. В циркуляре указывалось, что число осужденных к лишению свободы на срок менее одного года по-прежнему значительно (больше 5,5 тысяч человек). Такое явление Верховный суд признал ненормальным и предписал судебным органам на местах принять соответствующие меры³.

В то же время в отношении принудительных работ имелось все больше успехов. В том же октябре 1931 г. последовал циркуляр об исправительно-трудовых работах Главного управления исправительно-трудовых учреждений (ГУИТУ) НКЮ РСФСР. В циркуляре отмечалось значительное улучшение в указанной сфере: более четкое соблюдение классовой линии, увеличение реальности приговоров. При этом, правда, сохранялся и ряд недостатков (все еще недостаточно высокий процент исполнения приговоров к принудительным работам – 68% - слабый учет приговоренных, неэффективные меры дисциплинарного воздействия на уклоняющихся от работ и т.д.)⁴.

¹ Эстрин А. VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР // Революция права. 1929. № 3. С. 94.

² СУ РСФСР. 1930. № 26. Ст. 344.

³ Советская юстиция. 1931. № 31. С. 30.

⁴ Советская юстиция. 1931. № 30. С. 31.

Повышенное внимание органов власти к принудительным работам, впрочем, имело и свою обратную сторону. Суды увлеклись приговорами к принудительным работам, назначая их даже в тех случаях, когда это было нецелесообразно, и игнорируя иные меры социальной защиты. Образовавшееся «перепроизводство принудиловцев» стало причиной механического, бездумного исполнения местными судами директив центра¹. Надо полагать, это обстоятельство стало причиной в том числе указанных выше недостатков в исполнении приговоров к принудительным работам.

Впоследствии, в 1930-е гг., практика применения принудительных работ расширялась. В связи с этим в регулирование данной меры социальной защиты снова были внесены изменения. Изменения были направлены, в частности, на усиление воспитательного воздействия, а также дифференциацию исполнения данной репрессивной меры в зависимости от социального статуса осужденных². В таком виде принудительные работы вошли и в ИТК РСФСР 1933 г. (раздел I)³. Кодекс закреплял исправительно-трудовые работы в качестве основной меры социальной защиты для всех осужденных, в отношении которых не было необходимости применять изоляцию (ст. 5). Примечательно, что в разработке ИТК РСФСР 1933 г. приняла участие и РКИ РСФСР. Первоначально, в 1931–1932 гг., предполагалось принять не новый ИТК вместо кодекса 1924 г., а Положение о работе исправительно-трудовых учреждений. Объяснялось это необходимостью увязать новый ИТК с проектом УК, который тогда также находился в разработке и еще не был готов. Над указанным Положением, в конечном счете составившим содержание ИТК РСФСР 1933 г., работала комиссия под председательством наркома РКИ РСФСР Н.И. Ильина⁴.

Таким образом, к середине 1930-х гг. были реализованы изменения, инициированные, в том числе, обследованием Рабкрина в 1927 г. С одной

¹ Б. Суды игнорируют применения других мер социальной защиты, кроме принудработ // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 19–20.

² Бушуев И.А. Исправительные работы. М., 1968. С. 20–22.

³ СУ РСФСР. 1933. № 48. Ст. 208.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1302. Л. 106–107об.

стороны, в целях усиления воспитательного воздействия и большей дифференциации мер социальной защиты была улучшена постановка принудительных работ как главной альтернативы лишению свободы. С другой стороны, минимальный срок лишения свободы был снова повышен до одного года (значительно больше, чем предлагал НК РКИ). Последнее было обусловлено в том числе повышением качества исполнения принудительных работ.

Обследователи РКИ СССР обратили внимание и на правильное проведение классовой политики при исполнении приговоров к лишению свободы. Для этого было рекомендовано дифференцировать осужденных, в том числе по классовому признаку. Наиболее опасных преступников следовало ссылать в отдаленные местности. Для менее опасных – организовать места лишения свободы, максимально приближенные к их привычной жизни (в частности, преступников из крестьян содержать в сельскохозяйственных колониях). Кроме того, исключалось предоставление особо опасным преступникам отпусков. Было также предложено изменить ИТК в том смысле, чтобы возможность условно-досрочного освобождения зависела не от длительности срока лишения свободы, а от характера совершенного преступления и личности преступника¹.

Постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения» от 26 марта 1928 г. так или иначе отразило все перечисленные рекомендации. Например, предписывалось применение «суровых мер репрессии» в отношении особо опасных преступников сочетать с «не менее строгим осуществлением приговоров, допуская смягчение принятых судом мер социальной защиты и досрочного освобождения этих категорий преступников лишь в исключительных обстоятельствах». В части дифференциации преступников по классовому принципу следует еще отметить возможность вынесения оправдательных приговоров даже при установлении факта совершения преступления, если применение мер социальной защиты явно нецелесообразно².

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 54.

² ЕСЮ. 1928. № 14. С. 417–418.

Последнего Рабкрин не предлагал, однако Радус-Зенькович положительно оценил это начинание, как вполне последовательное в рамках усиления классового начала при применении санкций¹. Кроме того, мартовское постановление предлагало НКВД принять ряд мер к упорядочению режима в местах заключения (например, ограничить льготы социально-опасным преступникам)².

Проблема условно-досрочного освобождения также была связана с дискуссией вокруг введения в советское уголовное законодательство института неопределенных приговоров. Характерно, что на I Всесоюзном совещании пенитенциарных деятелей в октябре 1928 г. Е.Г. Ширвиндт трактовал возможность досрочного освобождения осужденных именно как свидетельство существования относительно-неопределенных приговоров. Неправильное понимание сути этого явления порождало его критическую оценку в духе той, которую дал Рабкрин: «как будто кем-то нарушается, срывается, как говорят, линия судов»³. В рассматриваемый период была предпринята попытка ввести в советское уголовное законодательство возможность вынесения относительно-неопределенных приговоров. Проект соответствующих изменений ИТК и УК РСФСР подготовил наркомат Юстиции РСФСР. Однако эти изменения, одобренные на республиканском уровне, не встретили поддержки в союзных органах. В результате проект не был принят, и вопрос о неопределенных приговорах в 1929 г. был снят с повестки дня⁴.

В связи с поставленной задачей исправительно-трудового воздействия на заключенных Рабкрин рекомендовал развивать практику обязательного привлечения их к труду. Для этого, в частности, предлагалось обратить внимание на организацию сельскохозяйственных и трудовых колоний. Эта ре-

¹ Герцензон А.А. Борьба с преступностью в РСФСР. По материалам обследования НК РКИ СССР. Под редакцией и с предисловием В.А. Радус-Зеньковича. М., 1928. С. 6.

² ЕСЮ. 1928. № 14. С. 418.

³ Реформа тюрем и перспективы исправительно-трудового дела в СССР. 1-ое Всесоюзное совещание пенитенциарных деятелей 15–21 октября 1928 года. М., 1929. С. 28.

⁴ Полянский П.Л. Вклад Рабкрина в разработку постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения в 1928 году» // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 4. С. 42–43.

комендация также не была принципиально новой. Еще ст. 4 ИТК предписывала в целях усиления исправительно-трудового воздействия на осужденных развивать систему трудовых колоний различного типа¹. В то же время кодекс рассматривал подобные колонии как исключительный тип мест лишения свободы, основным же являлись исправительные дома. Объяснялось это, во-первых, отсутствием ресурсов на организацию системы мест лишения свободы, предполагавших трудовое воздействие на осужденных и включение их в производственный процесс. На 1 января 1929 г. в РСФСР имелось всего 24 трудовые колонии, в каждой из которых в среднем содержалось около двухсот человек². Кроме того, значение имело и соотношение классового состава преступников. В первой половине 1920-х гг., когда принимался ИТК, осужденные составляли преимущественно классово враждебный элемент, совершивший преступления против советской власти и подлежащий изоляции, а не исправлению. К концу десятилетия перевес оказался на стороне осужденных за общеуголовные преступления, не относящихся к классовым врагам³.

Помимо выполнения задач исправительно-трудовой политики, использование труда осужденных было перспективным и с экономической точки зрения. Руководство НКВД поддерживало такой подход, когда нацеленность на исправление заключенных сочеталась с экономической выгодой для государства⁴. В мае 1929 г. Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение развивать практику массового использования за плату труда заключенных⁵. В сочетании с задачей проведения более четкой классовой политики в исправительно-трудовом деле (о чем говорилось выше) такое решение стало причиной развития сети исправительно-трудовых лагерей ОГПУ. Исправительно-

¹ СУ РСФСР. 1924. № 86. Ст. 870.

² Утевский Б.С. Советская исправительно-трудовая политика. Учебник для вузов и юридических курсов / под ред. Б.С. Ошеровича. М., 1934. С. 91.

³ Ширвиндт Е.Г., Утевский Б.С. Советское исправительно-трудовое право. М., 1957. С. 62–63.

⁴ Ширвиндт Е. Пенитенциарная система и очередные проблемы советской карательной политики // Революция права. 1928. № 3. С. 38.

⁵ ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918-1960 // Под ред. акад. А.Н. Яковлева; сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. М., 2000. С. 62.

трудоу лагеря существовали с начала десятилетия и создавались преимущественно в отдаленных регионах¹.

В июле 1929 г. было принято постановление СНК СССР «Об использовании труда уголовно-заключенных», которое предписывало передавать осужденных к лишению свободы на сроки свыше трех лет в исправительно-трудоу лагеря ОГПУ. Лица, приговоренные на меньшие сроки, направлялись в места лишения свободы НКВД. Последнему предлагалось активно развивать систему сельскохозяйственных колоний «с целью сокращения до минимума нынешнего места лишения свободы, сохранив за оставшимися только функции изоляторов для лиц, находящихся под следствием, и пере-сылных пунктов»². Принятию этого постановления предшествовала дискуссия, в ходе которой представители НКВД РСФСР выступали против организации лагерей. Вместо этого предлагалось улучшать существующие места лишения свободы с точки зрения применения труда заключенных. Эти возражения, однако, были отвергнуты³.

Впоследствии описанное начинание получило восторженную оценку со стороны Н.В. Крыленко: «Такое старое средство, старая форма репрессии, как лишение свободы, подчиняясь новому содержанию, создает в итоге своей 16-летней советской истории на место старой калечащей человека тюрьмы Беломорские лагеря ОГПУ – мастерские, перековывающие классовых врагов и преступников-профессионалов в ударников нашей великой социалистической стройки»⁴.

ИТК РСФСР 1933 г. закреплял новую систему мест лишения свободы, среди которых основное место отводилось исправительно-трудоу колони-ям. Фактически указанные колонии были единственным местом заключения, где могла содержаться основная масса приговоренных к лишению свободы

¹ Реент Ю.А., Жигалев А.В. Становление исправительно-трудоу системы советской России в 20-е годы XX века // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 39.

² ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918-1960 // Под ред. акад. А.Н. Яковлева; сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. М., 2000. С. 64–65.

³ Гаранжа С.А. Исправительно-трудоу политика Советского государства (на примере общих мест заключения РСФСР) в 1917–1934 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 127–131.

⁴ Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике М., 1935. С. 159.

на срок до трех лет (либо, в особых случаях, свыше трех лет – ст. 44). Кроме колоний, кодекс предусматривал также учреждения для применения к осужденным мер медицинского характера и учреждения для несовершеннолетних. Новый ИТК по понятным причинам не предусматривал деления заключенных на разряды. Дифференциация осужденных по классовому признаку производилась более жестко за счет создания двух систем мест заключения: исправительно-трудовых лагерей и колоний.

Таким образом, в этой части предложения обследователей НК РКК СССР фактически продолжали и развивали линию, намеченную еще ИТК 1924 г. Осуществление заложенных указанным кодексом начал вылилось в изменение всей системы мест лишения свободы. Произошло это под влиянием объективных и субъективных теоретических причин, а также, надо полагать, не в последнюю очередь с подачи Рабкрина.

В части изменения системы органов, ответственных за исполнение приговоров, Рабкрин предложил упразднить показавшие себя с негативной стороны распределительные комиссии. Все вопросы их ведения, в том числе об условно-досрочном освобождении, передавались в компетенцию наблюдательных комиссий. Руководство последними переходило от начальников мест заключения народным судьям. Сеть наблюдательных комиссий подлежала увеличению из расчета одна комиссия на 50–200 заключенных. Апелляционной инстанцией выступали губернские наблюдательные комиссии под председательством членов губернских судов. В губернские наблюдательные комиссии также входили представители административно-правовых секций¹. Таким образом органы, ответственные за решение вопросов о досрочном освобождении осужденных, могли непосредственно наблюдать поведение преступников и обоснованно судить о степени их исправления. За счет этого

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 53.

предполагалось прекратить «хаос и сумятицу разгрузок и массового применения досрочного освобождения сплошь и рядом»¹.

Распределительные комиссии были не способны детально вникать в вопросы досрочного освобождения в силу фактической удаленности от мест заключения и многочисленности относящихся к их компетенции вопросов. О перегруженности указанных комиссий в РКИ РСФСР поступали обращения с мест. В частности, в мае 1927 г. с инициативой передать часть полномочий распределительных комиссий наблюдательным в Рабкрин обратилась Тамбовская губернская РКИ. Причиной обращения стала перегруженность распределительной комиссии различными обязанностями. Комиссия вынуждена была на каждом заседании рассматривать больше 350 вопросов, в результате чего возможность тщательно разобрать каждый из них объективно отсутствовала. Между тем как минимум часть этих вопросов (например, распределение приговоренных к лишению свободы по местам заключения и перевод из одного места заключения в другое) могли успешно разрешать наблюдательные комиссии².

Существующий порядок работ распределительных и наблюдательных комиссий вызвал нарекания не только со стороны органов РКИ. Обсуждение этой проблемы в печати было инициировано прокурорскими работниками во второй половине 1927 г. Решения предлагались различные: либо упразднить наблюдательные комиссии и передать их полномочия начальникам мест заключения, либо, напротив, усилить полномочия и самостоятельность указанных комиссий за счет части компетенции распределительных. Последние в таком случае становились вовсе ненужными³.

Еще ранее, в феврале 1927 г., на совещании по проблемам карательной политики было также признано необходимым изменить работу распределительных комиссий таким образом, чтобы они не превращались в «системати-

¹ Герцензон А.А. Борьба с преступностью в РСФСР. По материалам обследования НК РКИ СССР. Под редакцией и с предисловием В.А. Радус-Зеньковича. М., 1928. С. 7–8.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1136. Л. 10.

³ Гаранжа С.А. Исправительно-трудовая политика Советского государства (на примере общих мест заключения РСФСР) в 1917–1934 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 73–75.

чески коррегирующие приговоры органы»¹. Впрочем, конкретного пути реализации этой необходимости предложено не было. Тем не менее, впоследствии при обсуждении проекта постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О карательной политике и состоянии мест заключения» предложение Рабкринина об изменении системы распределительных и наблюдательных комиссий было отклонено по причине его чрезмерной сложности. В то же время некоторое изменение этой системы было предусмотрено. В частности, тезис о включении в состав наблюдательных комиссий представителей общественности (административно-правовых секций советов) был принят².

На необходимости ликвидировать распределительные комиссии настаивал не только НК РКИ. Об этом же шла речь в докладе помощника прокурора РСФСР Ф.К. Трасковича на VI Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в феврале 1929 г. Ввиду существующего разрыва между судебной и исправительно-трудовой политикой, одной из причин которого была деятельность указанных комиссий, они (комиссии) подлежали упразднению. Их функции надлежало разделить между судами и наблюдательными комиссиями. При этом наблюдательные комиссии также предлагалось реорганизовать, причем на аналогичных тезисам обследователей РКИ СССР началах³.

Надо думать, такая поддержка со стороны работников юстиции предложения о ликвидации распределительных комиссий, которое впервые выдвинул Рабкринин, объясняет тот факт, что это предложение все же было реализовано. Хотя сделано это было не совсем так, как предлагал НК РКИ. 10 октября 1929 г. ВЦИК и СНК приняли соответствующее постановление⁴. В состав наблюдательных комиссий по новому закону входили по одному представителю суда, администрации места заключения, местной РКИ и не менее трех представителей от общественных организаций. Однако образова-

¹ ГАРФ. Ф. Р-4042. Оп. 16. Д. 35. Л. 10об.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 15.

³ Об исправительно-трудовой политике (Тезисы к докладу тов. Трасковича на VI Съезде прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР) // ЕСЮ. 1928. № 46–47. С. 1196–1197.

⁴ СУ РСФСР. 1929. № 81. Ст. 795.

ния губернских наблюдательных комиссий не предусматривалось: вместо этого решения нижестоящих комиссий (только касательно условно-досрочного освобождения) обжаловались в суд. В феврале 1930 г. НКЮ и НКВД утвердили инструкцию наблюдательным комиссиям¹.

Ликвидация распределительных комиссий и передача их функций наблюдательным имела, по оценке деятелей юстиции, положительный эффект. Она позволила положить конец «штамповке» решений, имевшей место при ранее действующем порядке. Кроме того, руководство наблюдательными комиссиями со стороны народных судей и включение в состав указанных комиссий представителей общественности обеспечивало должную объективность и позволяло избегать извращений классовой линии при принятии решений².

Кроме изменений на уровне местных органов, следователи РКИ предложили внести определенность в работу комиссии по частной амнистии при ВЦИК РСФСР (КОМЧА). Рабкрин выявил, что значительная часть ходатайств, рассмотренных данной комиссией, исходила от лиц, либо вовсе не отбывавших назначенного им срока лишения свободы или отбывших менее $\frac{1}{4}$ его, либо отбывших более половины срока. Таким образом, КОМЧА действовала фактически как инстанция по пересмотру приговоров суда (в первых двух случаях) или решений распределительных комиссий об отказе в условно-досрочном освобождении (в последнем случае). Даже сама комиссия признавала, что ввиду принятой ею линии на снижение репрессии ее деятельность в 1926 г. «носила характер исправления приговоров»³.

Рабкрин настаивал на необходимости прекратить эту порочную практику, оставив за ВЦИКом разрешение лишь существенных вопросов в порядке индивидуальных актов помилования. Все же остальные менее значительные вопросы, в том числе об условно-досрочном освобождении, должны бы-

¹ Советская юстиция. 1930. № 6. С. 30–32.

² Черныш-Чернер. Реформа исправительно-трудового дела // Советская юстиция. 1930. № 1. С. 23.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 3. Д. 131. Л. 73–74.

ли «получить свое прямое и окончательное разрешение в пределах нормально действующей системы судебных и исправительно-трудовых органов»¹.

Критику работы комиссии по частной амнистии не поддержал ответственный секретарь этой комиссии С.Д. Файнблит. Указанная комиссия уже в силу своего персонального состава (председатель уголовно-судебной коллегии Верховного суда РСФСР, помощники прокурора Республики и т.д.) и, соответственно, организационной связи с судебным и правоохранительным аппаратом, не могла действовать вразрез с общей судебной политикой. К тому же, число смягченных приговоров, прошедших через КОМЧА, составляло около 1,5%. Последнее было вполне естественно при общей тенденции к ограничению применения безусловного лишения свободы и никак не могло служить поводом для обвинения комиссии в превращении в апелляционную инстанцию или разгрузочный механизм мест заключения².

При разработке постановления «О карательной политике» предложения Рабкринана о КОМЧА также были отклонены³. Хотя в докладе Совнаркому представлявшего НКЮ Н.В. Крыленко содержались сходные с предложениями НК РКИ соображения. В результате деятельности КОМЧА (совместно с обжалованием приговоров в Верховный суд) реально исполнялось едва ли 50% вынесенных приговоров к высшей мере социальной защиты. Такое широкое применение амнистии (к тому же, в отношении особо опасных преступников, поскольку расстрел назначался исключительно за тяжкие преступления) приводило к срыву судебной политики⁴. В процессе обсуждения доклада Н.В. Крыленко в июле 1927 г. высказывались мнения о том, что деятельность КОМЧА имеет недостатки и необходимо внести изменения. Например, не допускать обращения в комиссию по поводу незначительных дел⁵. Тем не менее, в постановлении «О карательной политике и состоянии мест заключения» не содержалось никаких указаний на этот счет.

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 52.

² Файнблит С. Преступность и частная амнистия // Известия. 1927. 2 ноября.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 11.

⁴ Там же. Л. 145–147.

⁵ Там же. Л. 122.

Проблема работы комиссии по частной амнистии при ВЦИК, очевидно, не была исчерпана в 1928 г. В феврале 1929 г. на VI Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в поддержку позиции Рабкрина выступил А.А. Сольц, который на тот момент работал в указанной комиссии. По его словам, деятельность КОМЧА сводилась к пересмотру состоявшихся приговоров, что уничтожало «самую веру в приговор»¹. Однако несмотря на критику в том числе со стороны работников комиссии, в рассматриваемый период по данному пункту никаких изменений не было произведено.

Из всего изложенного в настоящем параграфе можно сделать следующие выводы.

Проблемам исправительно-трудового права Рабоче-крестьянская инспекция уделила существенно меньше внимания, чем вопросам судебного процесса. Тем не менее Рабкрин сыграл свою роль в изменениях, произошедших в рассматриваемой области во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг. Большинство предложений РКИ нашло отражение в законодательстве (впервые – в постановлении «О карательной политике и состоянии мест заключения» от 26 марта 1928 г.).

Некоторые проблемы были поставлены Рабкрином впервые. В то же время серьезная заслуга НК РКИ состояла и в подробном обосновании своих выводов собранными в ходе обследования статистическими данными.

Было предложено изменить практику применения мер социальной защиты. В частности, предлагалось ограничить приговоры к лишению свободы, в особенности на краткие сроки, в пользу иных репрессивных мер. Итогом реализации указанного предложения стало изменение законодательного регулирования принудительных работ и повышение минимального срока лишения свободы до одного года.

В части содержания исполнения приговоров к лишению свободы Рабкрин развивал установки, заданные в свое время ИТК РСФСР 1924 г. Пред-

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 14. Л. 220–221.

лагалось усилить классовый подход за счет распределения осужденных в различные места лишения свободы по признаку их социальной опасности. Кроме того, для усиления исправительного воздействия на приговоренных к лишению свободы было рекомендовано развивать сеть трудовых колоний. Исполнение этих рекомендаций в итоге привело к созданию двух обособленных систем мест заключения: исправительно-трудовых лагерей ОГПУ и иных мест лишения свободы, находящихся, согласно ИТК 1933 г., в ведении НКЮ РСФСР.

Также был реализован (хотя и не сразу и не в предложенном изначально варианте) тезис НК РКИ СССР об упразднении распределительных комиссий и изменениях в работе наблюдательных. В этом Рабкрин был поддержан работниками юстиции. Единственным предложением, которое не получило практического воплощения, стало изменение практики КОМЧА.

По результатам изложенного в настоящей главе можно сделать ряд выводов.

Рабоче-крестьянская инспекция приняла деятельное участие в реформировании процессуального и исправительно-трудового права в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Результаты обследований судебно-следственной системы, проведенных в 1927–1928 гг. группой РКИ СССР под руководством В.А. Радус-Зеньковича, оказали непосредственное влияние на изменения в указанной области. Во-первых, по той причине, что материалы этих обследований учитывались при разработке законодательных новелл. Во-вторых, в силу участия самого Радус-Зеньковича в этом процессе.

В области уголовного процесса усилиями Рабкрин были внесены изменения в досудебную подготовку уголовных дел: следственный аппарат был передан в подчинение прокуратуры, а также были установлены четкие ограниченные сроки предварительного расследования. Указанные изменения

имели положительный эффект. В то же время попытки сблизить дознание и следствие в рамках конструирования единого расследовательского аппарата, напротив, впоследствии сказались негативно на качестве расследования преступлений.

Также по инициативе НК РКИ были ликвидированы распорядительные заседания суда. При участии Рабкрина были введены ограничения кассационного обжалования приговоров. Оба этих нововведения оказались неудачными и были отменены в 1930-е гг. Расширение подсудности народного суда, начатое еще до обследований Рабкрина второй половины 1920-х гг. и поддержанное им, оказалось чрезмерным и в конце 1930-х гг. было ограничено.

Предложенные Рабоче-крестьянской инспекцией изменения уголовно-процессуального законодательства по большей части оказали негативное влияние на развитие указанной отрасли. Во многом те упрощенческие инициативы, которые впоследствии критиковались в научной литературе, следует считать заслугой исследователей НК РКИ.

Реформы гражданского процесса, инициированные НК РКИ, следует, напротив, признать удачными с точки зрения постановки судебной работы. В частности, расширение подсудности народного суда по гражданским делам оказалось успешным и было впоследствии продолжено уже без участия Рабкрина. Также насущной была проблема организации досудебной подготовки гражданских дел. Внесенные в ГПК РСФСР по инициативе НК РКИ изменения должны были обеспечить более тщательную подготовку гражданских дел к слушанию.

В целях ускорения производства в суде первой инстанции были предложены и воплощены в жизнь улучшения технического характера: изменены правила определения подсудности, а также введены нормы, направленные против затягивания процесса сторонами. Аналогичные нормы присутствуют сегодня в ГПК РФ.

В соответствии с принятым в советском процессуальном праве взглядом на кассацию как на совокупность кассационного и ревизионного элемен-

тов, по предложению и при участии Рабкрина были уточнены и в какой-то степени расширены права кассационной инстанции. В то же время ограничение кассационного обжалования решений по гражданским делам, введенное по инициативе следователей РКИ, было в 1930-е гг. отменено.

К числу неудачных инициатив, принадлежащих Рабоче-крестьянской инспекции, следует отнести критикуемое впоследствии ограничение по производству экспертизы. Кроме того, отрицательными последствиями обернулась централизация надзора в Верховном суде РСФСР.

Таким образом, изменения гражданского процессуального законодательства, предложенные Рабкрином, в основном оказались успешными и в перспективе полезными. Надо думать, недостатки в области судопроизводства по гражданским делам, выявленные в 1930-е гг., отчасти стали следствием несоблюдения судами на практике норм, которые были включены в ГПК РСФСР по предложению Рабкрина. Некоторые из указанных норм, кроме того, содержатся сегодня в ГПК РФ.

Деятельность Рабоче-крестьянской инспекции по реформированию исправительно-трудового права проходила в русле общих тенденций развития указанной отрасли в рассматриваемый период. Почти все предложенные ею изменения были реализованы, поскольку отвечали потребностям текущего момента.

Основные тезисы предстоящих преобразований были заложены в постановлении «О карательной политике и состоянии мест заключения». В его разработке как представитель Рабкрина участвовал В.А. Радус-Зенькович. В указанном постановлении отразились в том числе предложения его следовательской группы. Постановление ориентировало, во-первых, на уменьшение удельного веса лишения свободы в пользу иных мер социальной защиты. В первую очередь речь шла о принудительных работах. Впоследствии в соответствии с этой установкой было изменено законодательство о принудительных работах и о сроках лишения свободы.

Также исследователи РКИ предложили, а постановление закрепило необходимость усиления классового начала в исправительно-трудовой политике, а также трудового воздействия на заключенных. На практике это привело к развитию параллельно исправительно-трудовых лагерей ОГПУ и трудовых колоний.

По рекомендации, изначально данной Рабоче-крестьянской инспекцией, а затем подхваченной работниками юстиции, были ликвидированы распределительные комиссии. В целях приближения органов, ответственных за решение вопросов, в том числе, условно-досрочного освобождения, компетенция указанных комиссий перешла к наблюдательным комиссиям при местах заключения.

Таким образом, в изменениях процессуального и исправительно-трудового законодательства второй половины 1920-х – начала 1930-х гг. Рабоче-крестьянская инспекция сыграла существенную роль. Часть указанных изменений была в скором времени свернута по причине своей несостоятельности и впоследствии оценивалась справедливо в негативном ключе. Другие же изменения, напротив, отвечали потребностям того времени, а некоторые дожили и до наших дней.

Глава 3. Вклад Рабоче-крестьянской инспекции в создание и функционирование различных форм участия общественности в судебноправоохранительной деятельности

Вторая половина 1920-х гг. характеризуется широким вовлечением общественности в управленческую деятельность. Для этого изобретались разнообразные способы. Проводились эти способы в жизнь в значительной степени усилиями Рабоче-крестьянской инспекции, а иногда и по ее инициативе. XIV съезд ВКП(б) в декабре 1925 г. дал Рабкрину поручение содействовать участию пролетарских масс в работе органов власти. Съезд отметил «огромный рост политической активности рабочего класса и близких к нему слоев крестьянства». В связи с этим на ЦКК – РКИ была возложена задача следить за этим процессом, поощрять создание всевозможным обществ и кружков рабочих и крестьян, «постепенно, по мере роста квалификации, вовлекая их в работу государственного аппарата»¹.

Массовое привлечение трудящихся к управлению государством само по себе не было новым для Советского государства явлением. Установку на бесплатное выполнение государственных обязанностей каждым трудящимся, «по отбытии 8-часового «урока» производительной работы» дал еще в 1918 г. В.И. Ленин в своей статье «Очередные задачи советской власти»². В соответствии с этой установкой и программа большевистской партии содержала пункт о необходимости постепенного вовлечения «всего трудящегося населения поголовно в работу по управлению государством»³.

Ленин рассматривал привлечение трудящегося населения к управлению государством как залог окончательного упрочения социализма, как способ установления истинно социалистической демократии, при которых рабочие массы действительно (а не формально, как при демократии буржуазной)

¹ XIV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.: Государственное издательство, 1926. С. 632.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 36. М., 1974. С. 204.

³ Программа и Устав Российской коммунистической партии (большевиков). М., 1925. С. 17.

участвуют в решении государственных вопросов¹. Однако эта ленинская установка приобрела новое звучание в контексте идеи о скором отмирании государства и замене его самоорганизацией и самоуправлением трудящихся, которая в конце 1920-х гг. оказалась на повестке дня и поддерживалась рядом советских политических деятелей. Отдельные институты, преследующие цель вовлечь трудящихся в управление государством, воспринимались как подготовка к этому грандиозному событию.

Такие воззрения непосредственно отразились на деятельности Рабоче-крестьянской инспекции как органа, ответственного за совершенствование государственного аппарата. В частности, в преддверии XV съезда ВКП(б) в июле 1927 г. Рабкрин получил от Политбюро ЦК задание подготовить к съезду план улучшения советского аппарата, принимая во внимание, что задачей текущего момента «является не только создание хорошо работающей и дешевой государственной машины, но и неуклонная подготовка условий для упразднения государственного аппарата и его слияния с массами»². В том же ключе были сформулированы задачи Рабкрина в резолюции XV съезда: «строить технику управления так, чтобы улучшение этой техники способствовало ... подготовке условий полного отмирания государства»³.

Подобные взгляды разделялись и поддерживались в руководстве органами юстиции. В частности, нарком юстиции Н.М. Янсон, выступая на Пленуме Ленинградского суда, говорил, что вовлечение «всех поголовно» трудящихся в работу суда есть «реальный путь к коммунистическому обществу, к постепенному отмиранию государства». По мнению Янсона, наркомат Юстиции и все подведомственные ему органы (как и, между прочим, Рабоче-крестьянская инспекция) должны были «отмереть» в первую очередь⁴. Поэтому Янсон, как будет показано далее, горячо поддерживал всяческие фор-

¹ Ленин В.И. Указ. соч.

² Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б). 29 июля — 9 августа 1927 г. Документы и материалы: В 2 кн. Кн. 2 / Сост. И. И. Кудрявцев. М., 2020. С. 403.

³ XV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л.: Государственное издательство, 1928. С. 1287.

⁴ Янсон Н. Реальный путь к обобществлению нашего суда // Рабочий суд. 1929. № 1. С. 3.

мы привлечения общественности к работе судебных и правоохранительных органов.

Аналогичные взгляды разделяли и работники юстиции на местах, в том числе в начале 1930-х гг. Так, председатель суда автономной области Коми издал циркуляр об отмирании суда «перед лицом второй пятилетки», а НКЮ получал письма от местных судебных работников с предложениями о ликвидации судебных органов¹.

В то же время, однако, для развития общественных форм управления государством имели место практические причины. В частности, передача мелких споров на рассмотрение общественных судов и замена государственных служащих рабочими, совмещающими государственные обязанности с производственной работой, преследовала цель удешевления государственного аппарата. Сокращение расходов на содержание указанного аппарата в конце 1920-х гг. приобретало, безусловно, особую актуальность в связи с предстоящей индустриализацией и промышленным подъемом страны. Последнее требовало, по словам И.В. Сталина, сказанным на XVI съезде ВКП(б) летом 1930 г., «новых, более солидных вложений в народное хозяйство»². Кроме того, участие населения в работе механизма власти способствовало приближению последнего к населению и борьбе с бюрократизмом.

Также важной практической задачей в связи с массовой чисткой государственного аппарата, которая проводилась в конце 1920-х – начале 30-х гг., была подготовка новых пролетарских кадров на место «вычищенных». С этими мероприятиями непосредственно связано развитие таких форм включения общества в управленческую деятельность, как выдвиженчество и заменившее его в начале 1930-х гг. социалистическое совместительство. Практическая реализация этих форм возлагалась на Рабоче-крестьянскую инспекцию. XV съезд ВКП(б), проходивший в декабре 1927 г., предписывал Рабкрину, в частности, обратить особое внимание на выдвижение рабочих в

¹ Вышинский А.Я. Революционная законность на современном этапе. М., 1932. С. 42.

² XVI съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.: Государственное издательство, 1930. С. 35.

управленческий аппарат, «неуклонно преследуя бюрократическое отношение к этому вовлечению и добиваясь новых успехов в деле подлинного орабочения советского аппарата»¹.

Попытки совместить практическую пользу с теорией, имевшей весьма специфический и далекий от жизни характер, привели к тому, что некоторые из описанных в настоящей главе мероприятий в долгосрочной перспективе оказались нежизнеспособными. В скором времени, уже во второй половине 1930-х гг., когда вопрос об отмирании государства был снят с повестки дня, они были свернуты. Однако какие-то из инициатив оказались удачными и сыграли положительную роль в государственной жизни Советской республики.

§1 Создание судов общественной самодеятельности

В конце 1920-х – начале 1930-х гг. в Советской России была создана целая система судов общественной самодеятельности. В городах действовали товарищеские суды на фабрично-заводских предприятиях и при ЖАКТах, в деревне – примирительные камеры, позже переименованные в сельские общественные суды. В какой-то момент особые товарищеские суды создавались в колхозах, однако их существование наряду с сельскими общественными судами быстро было признано нецелесообразным. В задачи настоящей работы не входит изучение всех указанных судов общественной самодеятельности. Рассматриваются только те суды, в организации которых сыграла роль Рабоче-крестьянская инспекция, – товарищеские суды на фабрично-заводских предприятиях и сельские общественные суды. Для целей исследования необходимо не только показать инициативы НК РКИ по созданию названных судов, но и подробно остановиться на процессе их создания. Таким образом можно проследить изменение первоначальных предложений,

¹ XV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л.: Государственное издательство, 1928. С. 1284.

которое, надо полагать, стало одной из причин долговечности рассматриваемых институтов.

Предложение о создании судов общественной самодеятельности было высказано в 1927 г. по итогам обследования низовой судебной-следственной системы, которое проводила группа работников РКИ СССР во главе с В.А. Радус-Зеньковичем. Группа предложила дела, вытекающие из «культурно-бытовых отсталых форм жизни трудящихся» и нуждающиеся «не столько во вмешательстве судебного приговора, сколько в моральном воздействии ближайшей товарищеской среды», рассматривать в порядке товарищеского или третейского разбирательства¹. Это предложение нашло, очевидно, положительный отклик в законодательных органах, так как вошло в постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О карательной политике и состоянии мест заключения» от 26 марта 1928 г. НКЮ предписывалось организовать для разбора дел о взаимных обидах и оскорблениях товарищеские суды на фабрично-заводских предприятиях и в виде опыта примирительные камеры и третейские суды при сельских советах².

Создание судов общественной самодеятельности должно было разгрузить народный суд от большого количества мелких дел. На необходимость каким-либо образом упростить производство по мелким гражданским и уголовным делам указывал Рабкрин РСФСР, который в 1925 – 1926 гг. провел обследование низового судебной-следственного аппарата. Загромождение суда подобными делами существенно тормозило процесс, мешало производству по более существенным делам и общественной работе судей. Республиканская РКИ, однако, предложила иной выход из положения: предусмотреть для названных дел упрощенный порядок рассмотрения (без участия народных заседателей, без досудебной подготовки и т.д.)³. Не исключено, что предложено это было с подсказки Нижегородской РКИ, которая ранее прове-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 47.

² Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 26.03.1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения» // ЕСЮ. 1928. № 14. С. 417–419.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 879. Л. 6–8.

ла самостоятельное обследование судебно-следственных органов губернии. Материалы этого обследования впоследствии использовал и Рабкрин РСФСР. По данным Нижегородского рабкрин, мелкие уголовные дела составляли в среднем 25%, а гражданские – 30% от общего числа дел, рассматриваемых в народных судах. При таком достаточно значительном количестве, эти дела зачастую не оправдывали потраченного на них труда и даже «материала в виде бумаги», в том числе потому, что больше половины оканчивалось примирением сторон¹. Нижегородский Рабкрин для решения выявленной проблемы предложил передать названные дела на разрешение единолично народному судье².

Проблема перегруженности народного суда незначительными делами также обсуждалась в СНК РСФСР в ходе работы над постановлением «О карательной политике». Так, справедливо указывалось, что при большом количестве таких дел (например, о взаимных оскорблениях) у судов не оставалось времени, чтобы достаточно детально вникнуть и разобрать более существенные дела³. К тому же, на разрешение таких дел тратились значительные средства. Решить эту проблему предлагали двумя методами: передачей мелких дел на разрешение общественных судов или единоличное рассмотрение народными судьями без права кассационного обжалования. Последнее, по мнению Н.В. Крыленко, в том числе поскольку исключало элемент общественного контроля в лице народных заседателей, превращало бы народный суд в дореволюционный волостной крестьянский суд⁴. Аналогично ввиду отсутствия общественного контроля второй вариант отметал и автор идеи создания общественных судов – В.А. Радус-Зенькович⁵.

Создание судов общественной самодеятельности и передача им незначительных дел могли значительно облегчить нагрузку на народные суды и государственный бюджет. В мае 1929 г. нарком юстиции Н.М. Янсон писал,

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1056. Л. 23–24.

² Там же. Л. 29–29об.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 54-55.

⁴ Там же. Л. 40.

⁵ Зенькович В. Дела частного обвинения // ЕСЮ. 1927. № 32. С. 981.

что с развертыванием по всей стране сети товарищеских судов и сельских примирительных камер народные суды будут освобождены от необходимости тратить время и средства из государственного бюджета на разбор мелких дел. При этом подобные дела составляли, по данным Янсона, 30% от общего числа рассматриваемых народными судами дел¹.

Кроме того, суды общественной самодеятельности выполняли задачу приближения суда к населению. Народный суд, низовое звено советской судебной системы, по признанию самих работников юстиции, к концу нэпа все еще не был «освоен» трудящимися «как именно свой суд, как суд рабочих и крестьян, им близкий, им понятный и доступный». Трудящиеся массы не воспринимали его как защитника прежде всего своих собственных интересов. В связи с этим признавалось правильное создание особой судебной ячейки, внедренной «в самую гущу населения» и тем самым заслуживающей его, населения, полное доверие².

Особую актуальность проблема приближения суда к населению имела для сельской местности. Трудность взаимоотношений крестьян с судебными органами, помимо недоверия, о котором сказано выше, состояла в значительной пространственной удаленности судов от сельских населенных пунктов. При наличии же примирительных камер сельское население было избавлено от необходимости с каждым, даже незначительным спором обращаться в народный суд, что было сопряжено со значительной потерей времени и средств³.

Была у идеи создания судов общественной самодеятельности и определенная идеологическая нагрузка. Во-первых, перед этими судами стояла особая задача воспитательного характера. Они должны были стать средством ломки старого, «мещанского» быта и воспитания в рабочих новой морали путем оказания не принудительного, а товарищеского воздействия. В этом, по мнению некоторых работников юстиции, и заключалось основное значение

¹ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 68об.

² Крыленко Н. На рубеже // ЕСЮ. 1927. № 43. С. 1333.

³ Тимофеев М. Великий почин (о сельских примирительных камерах) // Там же. 1928. № 28. С. 786.

товарищеских судов и сельских примирительных камер, «как надежных проводников нового быта и новой культуры, как мощного орудия социалистического воспитания трудящихся»¹. Это же подчеркивал и В.А. Радус-Зенькович. При этом разгрузка народных судов – задача чисто практическая – с его точки зрения, осуществлялась «попутно, но не стояла ... самоцелью»².

В целом такой несколько идеализированный взгляд на суды общественной самодеятельности имел, однако, и свою практическую сторону. Так, нередко были случаи, когда за взаимное оскорбление («один другого обозвал дураком») граждане привлекались к уголовной ответственности, что в подобной ситуации было неоправданно сурово. По мнению председателя Московского губернского суда А.Т. Стельмаховича, дело здесь было в элементарном невежестве, для искоренения которого уголовная репрессия являлась чрезмерно жесткой мерой. Поэтому Стельмахович также выступал за организацию для разбора подобных дел товарищеских судов в городе и третейских судов в деревне³. В сходном ключе высказывались участники обсуждения проблем карательной политики в СНК РСФСР в июле 1927 г.: «В пролетарском государстве необходимо прекратить сажать за каждую копейку, за каждую клевету, за каждый плевок»⁴.

По причине такого специфического назначения для судов общественной самодеятельности было неприемлемо использование процессуальных форм и действий, применяемых в народном суде. Еще в самом начале процесса создания сети товарищеских судов пленум Верховного суда РСФСР подчеркнул, что применение общих норм процессуального и материального права в товарищеских судах не должно допускаться, «ибо иначе они превратятся в суррогат суда»⁵.

¹ Трибуналы общественного мнения. Товарищеские суды и примирительные камеры // Суд идет. 1929. № 1. С. 6.

² Радус-Зенькович В.А. Необходимое дело (О товарищеских и третейских судах) // ЕСЮ. 1928. № 10. С. 289.

³ Стельмахович А. О делах частного обвинения // Правда. 1927. 1 апреля.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 117.

⁵ Судебная практика РСФСР. 1928. № 3. С. 26.

В создании общественных судов многие, в том числе среди руководства органами юстиции, видели подготовительный этап к «отмиранию» государства и замене его самоуправлением трудящихся. О том, что работа судов общественной самодеятельности поспособствует отмиранию судебной системы, писал в уже цитированном отчете Н.М. Янсон¹. Аналогичным образом смотрел на суды общественной самодеятельности и В.А. Радус-Зенькович. При обсуждении проекта новых «Основ судеустройства Союза ССР и союзных республик» в декабре 1930 г. идею создания товарищеских и сельских общественных судов он охарактеризовал как «принципиальное положение, нарушающее замкнутость судебной системы и покушающееся на непосредственное овладение функциями государственного аппарата со стороны трудящихся («отмирание государства»)»².

Предложение о создании судов общественной самодеятельности вызвало оживленную полемику, в том числе в печати. Многие работники юстиции отнеслись к этой инициативе с подозрением. Так, к осторожности в данном вопросе призывал Н.В. Крыленко. Пункт о порядке рассмотрения дел частного обвинения вызвал споры при выработке проекта УПК 1927 г. под его руководством. Суды общественной самодеятельности, поскольку разрешали дела «не на основе процесса и закона, а в громаднейшей степени как бог на душу положит», нуждались, по мнению Крыленко, в контроле со стороны «нормальных» государственных органов правосудия³. Немало работников юстиции высказывалось резко против замены народного суда «всякого сорта и вида суррогатами», поскольку таковые не смогут качественно его заменить. Задачу же приближения суда к населению успешно решал институт народных заседателей⁴.

Противники создания товарищеских судов указывали, что никто, кроме судей, не обладает достаточной квалификацией для правильного разрешения

¹ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 68об.

² Зенькович В. К пересмотру «Основ судеустройства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик» // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 10.

³ Крыленко Н. К проекту нового УПК // ЕСЮ. 1927. № 47. С. 1457.

⁴ Нахимсон Ф.М. Больше инициативы и творчества // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 6.

даже незначительных правовых споров¹. Кроме того, ввиду общей культурной отсталости трудящихся масс организацию подобных судов общественной самодеятельности называли преждевременной².

Вопрос организации сельских примирительных камер вызвал еще больше негативных откликов. Примирительные камеры, негодовали работники юстиции, представляли собой аналог дореволюционных крестьянских волостных судов, «которые еще крепко сидят в памяти каждого крестьянина». Беззаконие, произвол, некомпетентность и засилие кулацкого элемента – характерные черты такого судебного учреждения³. В результате создания сельских примирительных камер появилось бы «два вида суда: один, лучший – для более зажиточных, другой, худший – для бедняков»⁴.

Данная инициатива ввиду приведенных выше доводов была сочтена нецелесообразной и даже вредной. Не способствуя разгрузке народных судов, примирительные камеры лишили бы беднейших крестьян защиты против кулацких элементов⁵. По причине последнего передачу мелких имущественных споров примирительным камерам называли «громадной политической ошибкой»⁶.

Реализация предложения о создании судов общественной самодеятельности натолкнулась на трудности и при разработке этого вопроса в государственных органах. В мае 1928 г. СНК РСФСР обратился в Президиум ВЦИК с ходатайством об отмене пункта о судах общественной самодеятельности постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения». Это ходатайство было, однако, отклонено. Организацию товарищеских судов Президиум ВЦИК признал целесообразной⁷. Вопрос примирительных камер

¹ Липкин С. Дела частного обвинения // ЕСЮ. 1927. № 29. С. 887–888.

² Резников И. Ни «воды», ни «ребенка» // Труд. 1928. 16 марта.

³ Нехамкин Н. Серьезная ошибка // ЕСЮ. 1927. № 37. С. 1140–1141.

⁴ Бранденбургский Я. О новых планах реорганизации судебного дела // Правда. 1927. 30 сентября.

⁵ Уфимский. Нужно ли создавать примирительные камеры при сельсоветах // ЕСЮ. 1928. № 1. С. 14.

⁶ Отклики с мест на предложения НК РКИ СССР и РСФСР о низовой сети судебно-следственных органов и прокуратуры // Там же. С. 16.

⁷ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 7. Д. 405. Л. 5.

Президиумом ВЦИК не рассматривался, вероятно, поскольку не предполагалось на данном этапе разработки для них никаких нормативных актов.

Это обращение представляется показательным с учетом того, что за месяц до этого, в апреле 1928 г., СНК РСФСР дал директиву «принять энергичные меры к распространению практики товарищеских судов на предприятиях и прим. камер при сельсоветах»¹. Такая противоречивость обуславливалась, надо думать, дискусионностью вопроса организации товарищеских судов и сельских примирительных камер. Вероятно, и среди членов СНК не было единства относительно необходимости создания судов общественной самодеятельности.

Против создания товарищеских судов в процессе разработки постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» возражал ВЦСПС². ВЦСПС на протяжении почти всего периода становления системы товарищеских судов оказывал сопротивление этой инициативе. По его мнению, профсоюзам, которым предполагалось поручить общее руководство товарищескими судами, «по природе их деятельности» не были присущи судебные функции. Принятие же ими на себя «склочных» дополнительных функций подорвало бы в глазах рабочих авторитет профсоюзных органов. Кроме того, товарищеские суды способствовали бы развитию сутяжничества среди рабочих и вызвали «потoki никчемных, пустяковых дел»³. Аналогичные возражения вызвала идея создания товарищеских судов у НКВД⁴.

Целесообразность организации сельских примирительных камер в какой-то момент вызвала сомнения даже авторов этой идеи – НК РКИ СССР. В сентябре 1927 г. РКИ указала, что сельские примирительные камеры, в отличие от товарищеских судов, на тот момент не являлись подходящими органами «для борьбы с отсталыми представлениями о достоинстве личности»⁵. Поэтому при подготовке постановления «О карательной политике и состоя-

¹ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 388. Л. 12.

² ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 40сч. Д. 865. Л. 132.

³ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 68.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 74. Д. 94. Л. 8–8об.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 501. Л. 117.

нии мест заключения» Рабкрин высказался против повсеместного создания сельских судов общественной самодеятельности, допуская их учреждение лишь в виде опыта, в некоторых местах¹.

Весьма характерно, что пост заместителя наркома Рабоче-крестьянской инспекции СССР, от чьего имени и направлены были описанные выше замечания, занимал в то время Н.М. Янсон, уже в следующем году ставший наркомом юстиции РСФСР (и соответственно, непосредственно руководивший созданием судов общественной самодеятельности). Можно предположить, что в данном случае в некотором смысле субъективный фактор предопределил длительность процесса становления сети примирительных камер и ту осторожность, с которой впоследствии к этому делу подходил Наркомюст.

Однако у идеи организации судов общественной самодеятельности нашлись и защитники. Так, довод о том, что сельские примирительные камеры возрождали дореволюционные волостные крестьянские суды, признавался неосновательным. Не было причин опасаться возрождения сословного суда при советской власти, когда сословия уничтожены. Опасность установления в примирительных камерах господства классово враждебных элементов имела. Однако при том, что в деревне был «налицо уже определенный батрацко-бедняцко-средняцкий актив, руководя которым пролетариат имеет полную возможность ... в работе примирительных камер обеспечить свое влияние», опасения эти представлялись минимальными².

Идея создания товарищеских судов, как уже было показано, получила горячую поддержку в лице наркома юстиции Николая Михайловича Янсона. На VI съезде работников юстиции, который проходил в феврале 1929 г., Янсон призывал уделить как можно больше внимания этой инициативе. Он сетовал, что реализация ее шла медленно, так как ее «не осознали в достаточ-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 4034. Л. 17.

² Розенберг А. По поводу некоторых спорных вопросов // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 21–24.

ной степени»¹. Нарком призывал съезд преодолеть «тупое равнодушие» к этому вопросу и активизировать процесс создания товарищеских судов².

В целом в поддержку судов общественной самодеятельности отмечалось, что в результате их распространения «трудящееся население города и деревни постепенно привыкает к тому, что в роли судьи выступает организованная общественность». Последнее, безусловно, признавалось положительным обстоятельством³.

Несмотря на то, что процесс создания товарищеских судов на фабрично-заводских предприятиях и сельских примирительных камер шел несколько по-разному, его можно разделить на три этапа, общих для судов обоих типов. На первом этапе суды общественной самодеятельности создавались в порядке опыта в ограниченном, согласованном высшими органами власти числе, и имели весьма узкую компетенцию. На втором этапе, когда стало очевидно, что опыт себя оправдал, сеть этих судов стала создаваться на всей территории РСФСР, а их компетенция была расширена. Третий этап описываемого процесса связан с изменениями основных задач (а соответственно, и компетенции) общественных судов, что было обусловлено историческими условиями начала 1930-х гг.

Практический путь создания товарищеских судов и сельских примирительных камер отличался. В отношении товарищеских судов с самого начала создавалась нормативно-правовая основа, в которую в процессе работы судов вносились изменения и коррективы. В результате за период с 1928 до 1931 гг. было принято четыре постановления, которые по-разному регулировали работу названных судов.

К организации же примирительных камер, в отличие от товарищеских судов, правительство подходило осторожно. На протяжении длительного времени сомнения в целесообразности этой идеи испытывали ведомства, усилиями которых главным образом и проходила организация примиритель-

¹ Доклад Народного Комиссара Юстиции РСФСР тов. Янсона // ЕСЮ. 1929. № 9-10. С. 198.

² Там же. С. 199.

³ Ванштейн Н. Периферийные органы суда и прокуратуры // ЕСЮ. 1928. № 1. С. 12.

ных камер: наркомат Юстиции и Рабоче-крестьянская инспекция. По этой причине создание сельских примирительных камер шло иным путем. Сперва примирительные камеры создавались явочным порядком там, где для этого имелась почва. Затем, при успешности эксперимента, издавались соответствующие нормативно-правовые акты. Поэтому достаточно длительное время примирительные камеры работали в отсутствие единой хотя бы в республиканском масштабе нормативно-правовой основы.

Первый этап практической реализации идеи судов общественной самодеятельности приходится на 1928 – 1929 гг.

Начало созданию сети товарищеских судов на фабрично-заводских предприятиях было положено постановлением от 27 августа 1928 г.¹ Согласно данному постановлению, список предприятий, на которых предполагалось организовать товарищеские суды, был строго ограничен и согласовывался Наркомюстом и ВЦСПС. Первые товарищеские суды было решено организовать в Москве, Ленинграде и Иваново-Вознесенске (на пяти предприятиях в каждом городе)². Подсудность первых «экспериментальных» товарищеских судов также была ограниченной: к ней относились только дела об оскорблениях, нанесенных в словесной или письменной форме. Сторонами могли выступать исключительно рабочие одного предприятия. В качестве санкций товарищеские суды могли применять товарищеское предупреждение (в устной или письменной форме), общественное порицание, а также штраф до 10 рублей в пользу какой-либо общественной организации.

Процесс организации сельских примирительных камер начался 16 февраля 1928 г. Коллегия НКЮ приняла решение создать их только в двух волостях Московской губернии – Пригородной волости Богородского уезда и Ново-Петровской волости Воскресенского уезда. К ведению примирительных камер относились имущественные споры при цене иска до 15 рублей и дела о преступлениях небольшой тяжести (оскорблениях и побоях без телесных по-

¹ СУ РСФСР. 1928. № 114. Ст. 707.

² ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 68об.

вреждений)¹. Можно заметить, что компетенция сельских примирительных камер была даже несколько шире, чем компетенция товарищеских судов на том же этапе: в частности, товарищеские суды не имели права разбирать имущественные споры и дела о нанесении побоев. Надо полагать, это было оправдано для сельской местности, где, как уже было сказано, доступ к народному суду был затруднен в силу его территориальной удаленности. Имущественные споры крестьян на сумму до 15 рублей было неразумно рассматривать в суде, поскольку затраты на дорогу до этого суда могли превысить сумму иска. В то же время, аналогично товарищеским судам, налицо специализация сельских примирительных камер на делах бытового характера.

Спорным представляется вывод А.Г. Факурдиновой о том, что факт создания примирительных камер стал проявлением неравенства прав «сельских жителей и горожан, которые имели возможность по аналогичным, подведомственным примкамерам делам обращаться в народные суды, решение которых могло быть обжаловано в апелляционном порядке»². Технически возможность сельских жителей обращаться в суды и так была значительно затруднена. К тому же, в советском процессуальном праве института апелляционного обжалования вообще не существовало.

Ограниченность компетенции и числа судов общественной самостоятельности на данном этапе вполне понятна, во-первых, потому, что и товарищеские суды, и сельские примирительные камеры создавались в порядке эксперимента. Не было уверенности, что этот эксперимент будет удачным. Во-вторых, «специализация» общественных судов на делах бытового характера вполне соответствовала взгляду на эти суды авторов идеи – Рабкрина СССР – как на средство перевоспитания пролетариата и подъема его культурного уровня.

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 9. Л. 24.

² Факурдинова А.Г. Система квазисудебных институтов в советском обществе 1920-х гг.: дисс. ... канд. ист.-юрич. наук. Тамбов, 2020. С. 169.

Идея создания судов общественной самодеятельности нашла живой отклик среди трудящихся масс. Так, товарищеских судов уже на этом этапе, благодаря активности рабочих, было образовано больше, чем предполагалось постановлением. За год в трех городах (Москве, Ленинграде и Иваново-Вознесенске) было организовано 83 товарищеских суда¹. Товарищеские суды с начала своей работы рассматривали дела, которые закон к их компетенции не относил. Например, о нарушении порядка в общежитиях и о мелких кражах на производстве. Также эти суды рассматривали дела в отношении проживающих совместно рабочих разных предприятий² и споры с участием членов семей рабочих³.

Сельские примирительные камеры как средство разрешения незначительных конфликтов аналогично быстро приобрели популярность среди местного населения. Президиум Богородского уездного исполкома в июне признал работу примирительных камер целесообразной и полезной и принял решение просить Моссовет распространить этот опыт на весь уезд⁴.

Такая поддержка идеи судов общественной самодеятельности была отмечена центральными органами власти и дала основание для расширения этой практики. В отношении товарищеских судов наркомат Юстиции действовал более смело, чем в отношении примирительных камер. В августе 1929 г. Н.М. Янсон представил в СНК положительный отчет о работе товарищеских судов, в котором признавал, что этот опыт оправдал своё назначение⁵. Одновременно НКЮ подготовил проект нового положения о товарищеских судах. Хотя на данном этапе этот проект принят не был, он, несомненно, оказал существенное влияние на дальнейшее развитие законодательства о товарищеских судах.

В проекте НКЮ к подсудности товарищеских судов были отнесены, кроме оскорблений, дела о клевете, побоях без телесных повреждений, мел-

¹ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 68об.

² Там же. Л. 70.

³ Карин А. Работа товарищеских судов // ЕСЮ. 1929. № 17. С. 379.

⁴ Тимофеев М. Великий почин (о сельских примирительных камерах) // ЕСЮ. 1928. № 28. С. 787.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 74. Д. 391. Л. 71об.

ких кражах и другие незначительные бытовые дела. Товарищеские суды также могли рассматривать дела о нарушении трудовой дисциплины, но только при условии, что дела направлялись в товарищеский суд с согласия администрации предприятия. Проект предусматривал возможность рассмотрения в товарищеских судах споров и между рабочими с разных предприятий, а также с участием членов семей рабочих¹. Последнее было логично с точки зрения как сложившейся практики, так и удобства трудящихся. Поэтому нельзя согласиться с А.Г. Факурдиновой, которая увидела в этом «наследование традиций правопонимания, характерного для общинного мироустройства»².

В отношении же примирительных камер процесс шел не столь решительно. Первые итоги опыта были подведены Наркомюстом в июне 1928 г. В отличие от местных органов, наркомат Юстиции высказался с меньшим энтузиазмом и большей осторожностью. Организация примирительных камер была признана им в принципе целесообразной. Однако, учитывая незначительность срока работы примирительных камер и недостаточную полноту материала об их работе, было принято решение продолжать «неослабное наблюдение» за ними. В то же время коллегия НКЮ поручила Ленинградскому областному суду заняться организацией в одном из округов своей области сельских примирительных камер по московскому образцу. Общие итоги опыта предполагалось подвести в ноябре³.

В ноябре 1928 г. Московский губернский суд признал эксперимент с примирительными камерами удачным и принял решение просить Президиум Моссовета распространить его на всю Московскую губернию⁴. Отчет же в НКЮ был представлен в декабре. Хотя отчет носил, несомненно, положительный характер, НКЮ продолжал осторожничать и предписал организовать примирительные камеры, опять же в виде опыта, во всей Московской

¹ Там же. Л. 66об.–67.

² Факурдинова А.Г. Система квазисудебных институтов в советском обществе 1920-х гг.: дисс. ... канд. историч. наук. Тамбов, 2020. С. 50.

³ ГАРФ. Ф. А–353. Оп. 10. Д. 9. Л. 81об.

⁴ Постановление Президиума МГС от 22 ноября 1928 г. «О примирительных камерах в уездах» // Пролетарский суд. 1928. № 15–16. С. 13.

губернии и в ряде других, конкретно перечисленных округах и губерниях. В то же время, однако, коллегия НКЮ приняла решение начать работу над законопроектом о примирительных камерах¹.

Таким образом, на первом этапе товарищеские суды и сельские примирительные камеры создавались на ограниченной территории и с ограниченной компетенцией, под наблюдением наркомата Юстиции. По итогу первого этапа, несмотря на некоторую неуверенность, которая касалась прежде всего примирительных камер, опыт оказался успешным, поэтому впоследствии его стали расширять.

Второй этап изучаемого процесса начался с расширения его территориальных границ. В августе 1929 г. на основании совместного доклада Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР и наркомата Юстиции было принято решение организовать сельские примирительные камеры и товарищеские суды в опытно-показательных округах: Армавирском в Северо-Кавказском крае, Челябинском в Уральской области и Курском в Центрально-Черноземной области. При этом подсудность примирительных камер была расширена за счет мелких краж, трудовых и земельных споров на небольшие суммы, а подсудность товарищеских судов была сформулирована так же, как в описанном выше проекте НКЮ².

Надо думать, несмотря на имеющиеся положительные результаты, на тот момент все еще имелись сомнения в необходимости расширения практики примирительных камер (в отличие от товарищеских судов, для которых, как будет видно далее, проверки в опытных округах вообще не требовалось). Перестройке системы местных (в том числе судебных) органов в опытно-показательных округах предшествовало очередное обследование, проведенное Рабоче-крестьянской инспекцией СССР. Обследование проводилось с целью выяснения целесообразности намеченной перестройки. Характерно, что в ходе этого обследования вопрос о необходимости создания товарище-

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 9. Л. 199.

² СУ РСФСР. 1929. № 67. Ст. 662.

ских судов вообще не затрагивался. В то же время примирительным камерам следовательская группа уделила особое внимание, признав все же необходимым расширение их сети в опытных округах¹.

Результаты проведенных мероприятий оказались положительными. В печати организация судов общественной самодеятельности была оценена высоко. Отмечалось, что они способствовали значительной разгрузке народных судов: в Курском округе за счет передачи мелких дел товарищеским судам и сельским примирительным камерам народные суды разгрузились на 30%². На Урале успешной была сочтена организация примирительных камер, несмотря на отдельные недостатки (слабое инструктирование, чрезмерное увлечение процессуальными формальностями). Примирительные камеры работали результативно, пользовались авторитетом среди населения, при рассмотрении мелких бытовых дел были «способны вполне разбираться, проявляя необходимый для этого житейский опыт»³.

По итогу опыта НК РКИ и НКЮ РСФСР в феврале 1930 г. подготовили совместный доклад, в котором распространение судов общественной самодеятельности на опытно-показательные округа было признано удачным. Товарищеские суды разрешали дела правильно и оперативно. Они «оправдали своё назначение, как массовые организации рабочих», способствуя «укреплению нового быта и трудовой дисциплины»⁴. Ввиду этого Рабкрин и Наркомюст пришли к выводу о целесообразности расширения сети товарищеских судов на всю территорию Республики. Вместе с тем, так как проведённый опыт выявил «полную возможность» дальнейшего упрощения деятельности судебных органов и приближения их к населению, в докладе предлагалось расширить круг дел, относящихся к ведению товарищеских судов. В их компетенцию, в частности, предлагалось включить дела о самоуправстве,

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1146. Л. 4.

² Седов С. Работа советского аппарата и органов юстиции в курском опытном округе // Советская юстиция. 1930. № 2. С. 10.

³ Загорье. Как работает Уральский суд (окончание) // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 20.

⁴ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 19.

если причиненный ущерб составлял менее 50 рублей, а также о легких телесных повреждениях¹.

Однако в том, что касалось товарищеских судов, необходимости в подробном положительном отчете об итогах опыта, очевидно, не было. Новое постановление, которое расширило компетенцию товарищеских судов и предполагало их организацию на всей территории РСФСР, было принято двумя месяцами ранее – в декабре 1929 г. Такая оперативность в этом вопросе объясняется, вероятно, тем, что уже имевшаяся практика работы товарищеских судов убедительно свидетельствовала об успешности этой инициативы. Кроме того, большим сторонником идеи создания товарищеских судов был нарком юстиции Н.М. Янсон. Так что положительный результат эксперимента в опытно-показательных округах изначально был очевиден, и дожидаться окончания этого эксперимента не было необходимости.

Законодатель, однако, не прислушался к рекомендациям Наркомюста и Рабкринна о расширении подсудности товарищеских судов. Круг дел, подсудных товарищеским судам, был аналогичен постановлению об опытно-показательных округах. К компетенции этих судов относились, главным образом, бытовые дела (об оскорблениях, клевете, мелких кражах и т.д.). Также с согласия администрации предприятий товарищеские суды могли рассматривать дела о нарушении производственной дисциплины. Круг санкций, которые могли применять товарищеские суды, оставался почти без изменений: добавилась только обязанность возместить причиненный вред².

С примирительными же камерами, несмотря на то что их деятельность в опытно-показательных округах оказалась тоже результативной (работали оперативно, разрешали дела «по существу правильно и классово-выдержанно», их решения имели большое воспитательное значение³), процесс шел по-другому. Хотя в отчете НКЮ и РКИ приняли решение просить СНК распространить опыт примирительных камер на всю территорию

¹ Там же. Л. 21.

² СУ РСФСР. 1930. № 4. Ст. 52.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 19об.

РСФСР и расширить их подсудность аналогично товарищеским судам¹, первое постановление о сельских примирительных камерах было принято только через полгода.

Настороженное отношение к судам общественной самодеятельности в деревне проявилось и в том, что высказывалось мнение о необходимости замены выборного порядка комплектования указанных судов назначением. Сельские общественные суды в таком случае состояли бы из трех человек – председателя сельсовета, одного члена совета и представителя союза сельскохозяйственных рабочих. Такой порядок обеспечил бы проведение правильной классовой линии. При системе же выборности примирительные камеры могли очутиться в руках классовых врагов. Впрочем, накопившийся за полтора года работы сельских примирительных камер опыт опровергал эти опасения².

К моменту создания законодательной основы для работы сельских судов общественной самодеятельности такие суды были организованы явочным порядком в большинстве союзных республик. Однако назывались они по-разному (в РСФСР и УССР – примирительные камеры, в ЗСФСР – сельские суды, в БССР – суды при сельских советах) и имели разную компетенцию. Примирительные камеры могли рассматривать и гражданские, и уголовные дела, а суды при сельсоветах в БССР – только гражданские³. Поэтому требовалась унификация порядка работы сельских общественных судов на союзном уровне.

В сентябре 1930 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление об организации сельских судов⁴, которые получили единое для всей территории Союза наименование «сельские общественные суды». К подсудности сельских общественных судов относились дела о незначительных проступках (хулиганстве, клевете, оскорблениях и т.д.), гражданско-правовые споры на

¹ Там же. Л. 21.

² Седов С. Примирительные камеры или сельские суды // ЕСЮ. 1929. № 49. С. 1145–1146.

³ Шалюпа М. За организацию сельских судов (в порядке обсуждения) // Известия. 1929. 28 ноября.

⁴ СЗ СССР. 1930. № 51. Ст. 531.

сумму до 50 руб. (в том числе алиментные дела, не связанные с установлением отцовства), дела о землепользовании и трудовые споры на сумму до 25 руб. В качестве санкций сельские общественные суды могли применять предупреждение, общественное порицание, штраф до 10 руб. и принудительные работы на срок до пяти дней.

Постановление Президиума ЦИКа, однако, сохранило некоторые следы недоверия к сельским общественным судам. Хотя, как было сказано выше, предложение о назначении членов сельских общественных судов было отвергнуто, контроль за их комплектованием был установлен. В отличие от товарищеских судов, члены которых избирались рабочими соответствующих предприятий и не подлежали чьему-либо утверждению, председатель и заместитель председателя сельского общественного суда избирались пленумом соответствующего совета из своего состава и утверждались районным исполкомом. Народные заседатели избирались общим собранием жителей села, но опять-таки подлежали утверждению пленумом сельсовета. В этой части постановление подвергалось критике на этапе его разработки: указывалось, что фактическим отнесением формирования сельского суда к компетенции местных органов власти создается не общественный, а «государственный сельский суд»¹.

Постановление предписывало центральным исполнительным комитетам союзных республик в двухмесячный срок разработать мероприятия для проведения описанных положений в жизнь. Соответствующее постановление ВЦИК и СНК РСФСР было принято 10 октября 1930 г.² В части порядка формирования и компетенции сельских общественных судов оно полностью повторяло постановление Президиума ЦИК СССР, а к перечню возможных санкций была добавлена обязанность загладить причиненный вред в размере не более 50 руб.

¹ З.З. За сельский общественный суд // Власть советов. 1930. № 16. С. 19.

² СУ РСФСР. 1930. № 51. Ст. 629.

Таким образом, на втором этапе, во-первых, практика судов общественной самодеятельности получила официальную санкцию на распространение по всей территории республики. Во-вторых, появилась нормативно-правовая основа для работы сельских общественных судов.

Последний – третий – этап создания судов общественной самодеятельности приходится на начало 1930-х гг. В это время сеть этих судов в РСФСР в общем уже сложилась, поэтому происходило изменение и уточнение их задач и компетенции. Произведенные изменения были связаны в основном с конкретной исторической обстановкой начала 1930-х гг.

Общая концепция сельских общественных судов, заданная еще на начальном этапе РКИ СССР, была сохранена, но ряд изменений коснулся их подсудности. Эти изменения были обусловлены социально-политическими процессами, имевшими место в деревне в начале 1930-х гг. (курсом на сплошную коллективизацию и борьбу с «кулацким элементом»), и частично были инициированы самим Рабкрином.

В 1931 г. компетенция сельских общественных судов была уточнена: в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР, к ведению сельских общественных судов относились трудовые споры лишь между трудящимися¹. Из подсудности сельских общественных судов, таким образом, исключались зажиточные крестьяне, кулацкий элемент. В мае этого же года НКЮ разъяснил, что основная цель сельских общественных судов – перевоспитание членов трудовой общественной среды. В отношении же классово враждебных элементов не могло идти речи о социалистическом перевоспитании и таких же методах воздействия, как и в отношении трудовых слоев деревни. Поскольку к кулацкому элементу необходимо применять более серьезные методы воздействия, то и рассмотрение споров с участием данных лиц в сельских общественных судах недопустимо. Такие дела сельские общественные суды должны были передавать в народный суд. Однако если рассмотренное в

¹ СЗ СССР. 1931. № 15. Ст. 145.

сельском общественном суде дело не связано с классовой борьбой и по существу разрешено правильно, то пересмотру оно не подлежало¹.

Еще одно уточнение в подсудность сельских общественных судов (но уже в обратном направлении – в сторону расширения) было внесено в 1932 г. Этому предшествовало очередное обследование судебно-следственных органов ряда районов РСФСР, БССР и УССР группой сотрудников НК РКК СССР на этот раз под руководством А.А. Сольца. В постановлении, принятом по итогу этого обследования, предлагалось расширить подсудность сельских общественных судов. Не уточнялось, за счет чего именно, однако общее направление было дано аналогично товарищеским судам – «лицом к производству»². Впоследствии, вероятно, не без учета мнения Рабкрина, ВЦИК представил в ЦИК СССР проект, согласно которому на рассмотрение сельских общественных судов передавались также дела о краже или порче колхозного имущества, если деяние совершалось единоличником и ущерб не превышал 50 рублей. Необходимость указанных изменений обосновывалась проведением коллективизации сельского хозяйства, в условиях которой требовалось «обеспечить большой поворот сельских судов лицом к задачам укрепления колхозной дисциплины»³. Соответствующие изменения в подсудность сельских общественных судов были внесены постановлением Президиума ЦИК СССР от 17 апреля 1932 г.⁴

Из подсудности сельских судов постановлением Президиума ЦИК СССР от 27 июля 1932 г. были изъяты дела об алиментах⁵. Этому предшествовало разъяснение, данное пленумом Верховного суда РСФСР 26 февраля 1931 г. Верховный суд допустил принесение кассационных жалоб на постановления сельских общественных судов по алиментным делам в народные суды. Он предлагал внести соответствующее изменение в союзное законодательство при разработке постановления от 17 апреля 1932 г., однако этот

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 29. Л. 116–116об.

² Советская юстиция. 1932. № 17-18. С. 11.

³ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 24. Д. 21. Л. 116.

⁴ СЗ СССР. 1932. № 29. Ст. 180.

⁵ СЗ СССР. 1932. № 61. Ст. 355.

пункт в итоге принят не был¹. С позицией Верховного суда РСФСР не согласился прокурор Верховного суда СССР. Прокурора поддержал пленум Верховного суда СССР. В строгом соответствии с законом, решения сельских судов признавались окончательными и подлежали обжалованию лишь в порядке надзора². По мнению союзного Верховного суда, при допущении кассационного обжалования решений сельских общественных судов последние «утратили бы в значительной доле тот общественный характер, который стремился дать им законодатель, так как они тем самым стали бы одним из звеньев общей судебной системы»³.

Президиум ЦИК СССР также признал недопустимой возможность кассационного обжалования решений сельских общественных судов⁴. В то же время он указал, что описанное выше противозаконное разъяснение было вызвано практикой сельских судов. В указанных судах алиментные дела рассматривались «без должной степени объективности и без классового подхода к делу». Поэтому разъяснение признавалось по существу правильным, как и разрешение обжаловать дела об алиментах в народный суд в кассационном порядке⁵.

Возможность рассмотрения дел о взыскании алиментов в судах общественной самодеятельности (то есть, по сути, в упрощенном порядке), несомненно, негативно сказывалась на интересах получателей алиментов. В начале 1930-х гг. проблема взыскания алиментов была поставлена советским правительством на повестку дня, прежде всего для целей материального обеспечения детей. Необходимость преодолеть имевшие место в 1920-е гг. упрощенческие тенденции, в результате которых при разводе родителей дети могли быть лишены содержания, побуждало законодателя изыскивать способы, наоборот, более тщательного контроля за уплатой алиментов⁶. В такой

¹ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 25. Д. 174. Л. 6.

² Там же. Л. 9.

³ Там же. Л. 8 об.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 24. Д. 21. Л. 111.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 25. Д. 174. Л. 9-9об.

⁶ Полянский П.Л. Правовое регулирование брачно-семейных отношений в российском обществе: историко-правовое исследование. М., 2016. С. 355–358.

ситуации отдавать вопрос об алиментах на откуп судам общественной самостоятельности было неразумно. В то же время, с учетом общего взгляда на недопустимость кассационного обжалования решений сельских судов как судов общественных, полное изъятие алиментных дел из подсудности этих судов было самой логичной мерой. Показательно, что включение в компетенцию сельских общественных судов дел об алиментах по первоначальному проекту постановления ЦИК СССР, подготовленному в декабре 1929 г., вообще не предполагалось¹.

Последнее в рассматриваемый период изменение, касающееся сельских общественных судов, связано с принятием постановления ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности». В соответствии с данным постановлением за хищение колхозного имущества устанавливалась повышенная ответственность – расстрел или лишение свободы на срок до 10 лет с конфискацией имущества – и исключалась амнистия². Ввиду этого отнесение к компетенции сельских общественных судов дел о кражах имущества колхозов, пусть и на небольшую сумму, вносило противоречие в законодательство. С просьбой дать разъяснение по сложившейся ситуации в ЦИК СССР в октябре 1932 г. обратился ЦИК Грузии³. Для устранения возникшего противоречия в декабре 1932 г. дела о хищениях колхозного имущества были изъяты из подсудности сельских общественных судов⁴.

В отношении товарищеских судов изменения коснулись не только их компетенции, но и стоящих перед ними задач и общей концепции этих судов, первоначально заданной Рабкрином СССР. Начало этим изменениям положил XVI съезд ВКП(б), который проходил летом 1930 г. Съезд поручил профсоюзам создавать товарищеские суды «в целях воздействия на лиц, нарушающих

¹ ГАРФ. Ф. Р-5201. Оп. 8. Д. 5. Л. 12.

² СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

³ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 24. Д. 21. Л. 167.

⁴ СЗ СССР. 1932. № 82. Ст. 503.

труддисциплину и срывающих социалистическое соревнование»¹. Ввиду форсированной индустриализации повышенное внимание к поддержанию трудовой дисциплины и стремление использовать для этого все возможные способы в целом обоснованно. В сентябре 1930 г. было опубликовано обращение ЦК ВКП(б) ко всем партийным, комсомольским и профессиональным организациям, в котором особо была подчеркнута необходимость укрепления трудовой дисциплины и действительной борьбы с прогулами². Поскольку товарищеские суды зарекомендовали себя как действенный, пользующийся авторитетом среди рабочих институт, попытка возложить на них задачу поддержания производственной дисциплины вполне понятна.

Особое значение товарищеских судов как факторов поддержания производственной дисциплины выявилось на практике самими рабочими. Еще до принятия постановлений об опытно-показательных округах и декабрьского постановления 1929 г. о товарищеских судах, которые допустили рассмотрение товарищескими судами дел о нарушении трудовой дисциплины, эта идея распространилась среди трудящихся масс. В апрельском номере журнала «Суд идет!» по этому вопросу выступили председатели товарищеских судов Ленинграда. Общая позиция сводилась к тому, что «особое, сугубое внимание товарищеский суд должен обратить на дела, имеющие прямую связь с производством, непосредственно мешающие трудовой дисциплине»³. Поэтому товарищеские суды на практике начали переключать фокус своего внимания с бытовых дел на дела о нарушении трудовой дисциплины. Например, рабочие Ленинградского Металлического завода использовали товарищеские суды для борьбы с прогулами⁴.

В уже цитированном отчете Наркомюста и Рабкринана об организации товарищеских судов в опытно-показательных округах также была дана положительная оценка этим судам как фактору поддержания трудовой дисциплины.

¹ XVI съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М., 1930. С. 737.

² Власть советов. 1930. № 34–35. С. 5.

³ Труддисциплина и товарищеские суды // Суд идет. 1929. № 7. С. 361–362.

⁴ Асин М. Металлисты о товарищеских судах // Там же. № 8. С. 437–438.

плины. НКЮ и РКИ располагали данными о подобном удачном опыте в Челябинске¹. Вероятно, аналогичная ситуация имела место и в других городах. Так что решение XVI съезда партии было закономерным и опиралось уже на имеющуюся положительную практику.

Президиум ВЦСПС утвердил положение о товарищеских судах 8 сентября 1930 г. В данном положении указанные суды были названы «производственно-товарищескими». Положение указывало основные задачи, которые должны были выполнять производственно-товарищеские суды: борьба с дезорганизаторами производства, содействие установлению твердой производственной дисциплины и воздействие на лиц, мешающих проведению в жизнь предложений производственных совещаний. Конкретного же перечня дел, подсудных указанным судам, положение не содержало. В состав производственно-товарищеских судов предписывалось включать рабочих-ударников².

Таким образом, производственно-товарищеские суды, создаваемые на основании положения ВЦСПС, не должны были вообще рассматривать бытовые дела, как это первоначально предлагал Рабкрин. Указанные суды вместо этого должны были сосредоточиться на насущной проблеме поддержания трудовой дисциплины.

Подобное изменение направления работы товарищеских судов было воспринято и органами юстиции, в связи с чем последовала директива от НКЮ перестроить товарищеские суды «лицом к производству». В декабре 1930 г. было принято специальное постановление коллегии НКЮ «О работе органов юстиции по борьбе за поднятие труддисциплины». НКЮ предписывал прокуратуре в контексте поднятия трудовой дисциплины в том числе уделять внимание работе товарищеских судов³.

Однако там, где такой перестройки работы товарищеских судов не произошло, некоторое время действовало два вида названных судов: организованные на основании положения ВЦСПС 1930 г. и постановления ВЦИК и

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1263. Л. 19.

² Труд. 1930. 9 сентября.

³ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 22. Л. 199.

СНК 1929 г.¹ Очевидно, этот параллелизм осложнял дело. На ненормальность такого положения и необходимость создать единый товарищеский суд на предприятии, по договоренности НКЮ и ВЦСПС, указало совещание председателей товарищеских судов, проведенное в Москве в сентябре 1930 г.² Поэтому 20 февраля 1931 г. было принято последнее в рассматриваемом периоде постановление ВЦИК и СНК о производственно-товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях³.

Достижению консенсуса по вопросу товарищеских судов между РКИ и НКЮ, с одной стороны, и профсоюзами – с другой, вероятно, и в данном случае предшествовала дискуссия. В феврале 1931 г. законопроект о производственно-товарищеских судах разрабатывался на уровне СССР (надо думать, по инициативе ВЦСПС). Данный проект предполагал отнесение к подсудности производственно-товарищеских судов исключительно вопросов, связанных с нарушением трудовой дисциплины на производстве⁴. В связи с разработкой этого проекта ВЦСПС настаивал на отсрочке рассмотрения постановления ВЦИК и СНК о производственно-товарищеских судах⁵. Союзный проект, однако, принят не был. Вероятно, дело было в односторонности подхода к товарищеским судам и ограниченности их задач исключительно поддержанием трудовой дисциплины. Хотя эта задача и считалась на данном этапе приоритетной, все же цель бытового перевоспитания трудящихся окончательно забыта не была. К тому же, в регулировании деятельности товарищеских судов на союзном уровне не было насущной необходимости, как в случае с сельскими общественными судами.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 февраля 1931 г. было своего рода компромиссом между первоначальным замыслом РКИ и последующим изменением концепции, отраженном в положении ВЦСПС. Производ-

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 29. Л. 54.

² Д. Р-рг. Производственно-товарищеские суды (Совещание председателей товарищеских судов) // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 3.

³ СУ РСФСР. 1931. № 14. Ст. 160.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 4. Д. 181. Л. 2–6.

⁵ Там же. Л. 12–12об.

ственно-товарищеские суды в соответствии с указанным постановлением учреждались в первую очередь «в целях наибольшего привлечения общественной самодеятельности широких масс рабочих и служащих на борьбу с нарушениями трудовой дисциплины» и «с подрывающими трудовую дисциплину пережитками старого быта». Таким образом, товарищеские суды должны были в основном сосредоточить внимание на проблемах поддержания производственной дисциплины. Задача бытового перевоспитания трудящихся, хотя и сохранилась, но рассматривалась также в контексте проблемы трудовой дисциплины и в целом отошла на второй план.

Описанное изменение основных задач производственно-товарищеских судов отразилось и на их компетенции. Главное место в их подсудности стали занимать дела, затрагивающие нормальное функционирование производства. Товарищеские суды в первую очередь должны были рассматривать дела о нарушениях трудовой дисциплины (например, о прогулах и опозданиях), небрежном отношении к имуществу производства, брака продукции сверх допустимой нормы и т.д. Дела, связанные с формированием нового быта, не исчезли из подсудности товарищеских судов. Однако значение такие дела приобрели второстепенное. Производственно-товарищеские суды, аналогично положению ВЦСПС, должны были комплектоваться только из рабочих-ударников, что способствовало повышению их влияния в производственных вопросах.

Рабоче-крестьянская инспекция впоследствии поддержала такое изменение основного вектора работы товарищеских судов. В уже упомянутом постановлении Президиума ЦКК ВКП(б) и НК РКИ СССР от 25 марта 1932 г. было рекомендовано расширить подсудность товарищеских судов, «ставя упор на более решительный поворот их лицом к производству»¹. При этом, однако, задача борьбы с пережитками старого быта сохранялась.

Компетенция производственно-товарищеских судов в вопросах поддержания трудовой дисциплины впоследствии в самом деле была расширена.

¹ Советская юстиция. 1932. № 17-18. С. 10-11.

В 1934 г. ВЦСПС и Верховный суд СССР приняли инструкцию о работе производственно-товарищеских судов, которая увеличила перечень дел, относимых к подсудности указанных судов и касающихся проблем дисциплины на производстве¹. Сложно, однако, сказать, насколько рекомендация Рабкрина повлияла на указанное изменение законодательства. Рабоче-крестьянская инспекция была ликвидирована в феврале 1934 г., так что можно предположить, что ее позиция при принятии инструкции уже не учитывалась. Вероятно, дело было в простой логике дальнейшего развития производственно-товарищеских судов.

Таким образом, предложение НК РКИ о создании судов общественной самодеятельности оказалось удачным и в долгосрочной перспективе полезным. Данная инициатива реализовывалась в несколько этапов. В процессе своей реализации она претерпела некоторые, в том числе концептуальные, изменения. Сперва общественные суды создавались экспериментальным порядком, их компетенция была ограничена. При этом процесс организации товарищеских судов шел достаточно быстро и всячески поощрялся центральными органами юстиции, тогда как в отношении сельских примирительных камер наркомат Юстиции занял гораздо более осторожную позицию. Долгое время они создавались явочным порядком в виде опыта.

Впоследствии, когда стало ясно, что эксперимент оказался удачным, суды общественной самодеятельности были созданы повсеместно (в том числе в других союзных республиках). Успешность работы товарищеских и сельских общественных судов сподвигла советское правительство использовать это инструмент для своих практических нужд, связанных с задачами индустриализации и коллективизации сельского хозяйства. Это стало причиной изменения первоначальной концепции судов общественной самодеятельности, которые задумывались Рабкрином единственно как средство борьбы с

¹ Инструкция ВЦСПС и Верховного суда СССР о работе производственных товарищеских судов на предприятиях, учреждениях, совхозах, МТС и МТМ. М., 1935. С. 3-5.

пережитками старого быта. Однако, надо полагать, такое изменение среди прочего обусловило долговечность рассматриваемого института, так как расширило сферу его практического применения за счет особенно актуальных для Советского государства проблем.

§2 Выдвижение рабочих в государственный аппарат и социалистическое совместительство

Появление таких форм привлечения общественности к управленческой деятельности, как выдвиженчество и социалистическое совместительство, было обусловлено, как и все подобные мероприятия в рассматриваемый период, причинами теоретического и практического характера. Непосредственное участие рабочих в управлении государством рассматривалось как первый шаг на пути к «отмиранию» этого государства, о чем, как уже неоднократно было сказано, повсеместно говорилось и писалось в конце 1920-х гг. В связи с этим и в советской печати, и в выступлениях докладчиков на партийных съездах, и даже в нормативных актах появлялась цитата из статьи В.И. Ленина «Очередные задачи советской власти» о восьмичасовом «уроке» производительной работы, которая приводилась в начале настоящей главы. В частности, эта цитата содержится в постановлении ЦК и ЦКК ВКП(б) о шефстве заводов, о котором будет сказано далее.

Практические мотивы вытекали из конкретных исторических условий конца 1920-х – начала 1930-х гг. На тот момент советский государственный механизм испытывал острую потребность в кадрах. В значительной степени от «кадрового голода» страдали органы юстиции. Существовавшая система подготовки юристов не покрывала кадровых потребностей судебных и правоохранительных структур. Еще постановлением СНК от 22 декабря 1922 г. для подготовки работников юстиции было предусмотрено создание десяти областных юридических курсов¹. В действительности до 1929 г. было созда-

¹ СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 9.

но всего шесть¹. При этом даже существующие курсы страдали нехваткой слушателей: в 1928 г. она могла достигать 46,5% (на Северокавказских краевых курсах), а на Ленинградских составляла 24,8%².

К организации же высших учебных заведений, отвечавших за подготовку будущих работников юстиции, всерьез приступили лишь с середины 1920-х гг. Однако даже по прошествии почти десятилетия, к середине 1930-х гг., они могли дать лишь одну десятую часть требуемых кадров³.

Таким образом, построение системы подготовки судебных и правоохранительных работников было для советского правительства серьезной проблемой. Не менее серьезной была и проблема поиска тех, кто заполнит вновь создаваемую систему. В качестве естественного кадрового резерва рассматривалась рабоче-крестьянская общественность. Привлечение свежих сил из среды трудящихся расценивалось, кроме всего прочего, и как способ повышения качества работы аппарата и борьбы с бюрократизмом. На XV съезде ВКП(б) в декабре 1927 г. Н.М. Янсон, который на тот момент работал в ЦКК ВКП(б), говорил, что улучшение кадрового состава и работы органов юстиции следует проводить так, «чтобы там было определенное количество людей с практическим смыслом и опытом, людей рабочего происхождения»⁴.

Проблема поиска новых работников из пролетарской среды обострилась еще больше в связи с проведением массовой чистки советского аппарата в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Необходимость замены «вычищенных» кадров новыми, выходцами из рабоче-крестьянской среды, побудила советское правительство обратить пристальное внимание на выдвижение рабочих в государственный аппарат. Выдвиженчество, вообще говоря, на тот момент не было новым явлением: оно практиковалось еще с начала 1920-х гг. Возникновение такой практики было связано опять же с катастрофической не-

¹ Олейник И.И., Олейник О.Ю. Становление системы подготовки юридических кадров в советской России // Вестник ИГЭУ. 2005. № 2. С. 83.

² Конохов А. Подготовка работников юстиции на областных юридических курсах // ЕСЮ. 1929. № 19. С. 431.

³ Олейник И.И., Олейник О.Ю. Указ. соч. С. 85.

⁴ XV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л., 1928. С. 475.

хваткой кадров прежде всего в местных судебно-следственных органах. К середине 1920-х гг. выдвиженчество охватывало уже не только органы юстиции, но и иные звенья советского государственного аппарата¹. Однако до конца 1920-х гг. выдвиженчество, во-первых, проводилось бессистемно, в порядке ударных кампаний. Во-вторых, оно не имело фактически никакой правовой основы. В конце же 1920-х гг., ввиду острой нужды в новых кадрах, эти недостатки были исправлены.

Социалистическое совместительство, в отличие от выдвиженчества, не имело никакой предыстории и появилось только в конце 1920-х гг. в процессе проведения чистки советского аппарата. Соцсовместительство возникло по инициативе самих рабочих, принимавших участие в чистке. В какой-то момент в силу объективных причин оно заменило выдвиженчество.

Выдвиженчество и социалистическое совместительство целесообразно рассматривать вместе, поскольку, во-первых, эти два явления похожи между собой. Во-вторых, практические мероприятия по их реализации тесно связаны. Претворение в жизнь указанных форм происходило при непосредственном участии Рабоче-крестьянской инспекции. Отчасти это обуславливалось тем, что чистку советского аппарата, согласно соответствующему постановлению ЦИК и СНК СССР от 1 июня 1929 г., проводила именно она².

Проблема чистки и связанной с этим необходимости подбора новых, пролетарских кадров обсуждалась на XVI конференции ВКП(б) в апреле 1929 г., то есть незадолго до начала самой чистки. Как важнейшее средство замены «вычищенных» служащих рассматривалось выдвижение рабочих на различные управленческие должности. Делегаты указывали на недопустимость имевшего до тех пор место «кампанейского» подхода к выдвижению. В резолюции конференции указывалось на особую важность замены вычищенных из советского аппарата новыми кадрами, «выросшими на фабриках и

¹ Крыжан А.В. Местные органы и учреждения юстиции черноземных губерний в социально-политической повседневности первых десятилетий советской власти (1917-1936 гг.): дисс. ... д-ра историч. наук. Курск, 2022. С. 157.

² СЗ СССР. 1929. № 35. Ст. 313.

заводах и на низовой советской работе». В связи с этим партийные и советские органы призывались к оказанию содействия выдвиженцам, организации их подготовки для государственной работы и к увеличению резерва выдвиженцев¹.

В задачи настоящей работы не входит изучение проблемы чистки советского аппарата. Тем не менее несколько слов сказать о ней стоит, поскольку чистка в значительной степени обусловила необходимость мероприятий, описанных в настоящем параграфе. Вряд ли можно согласиться с тем, что основной причиной проведения чистки стало «нагнетание идеологической обстановки», «истерия» и бесконечный поиск мифических «вредителей»². Аналогично представляется спорным определение чистки как массовой кампании «натравливания простых рабочих, чаще всего достаточно небогатых, на якобы «заевшихся» чиновников-бюрократов»³. Безусловно, нельзя отрицать идеологического аспекта чистки. Однако надо признать, что по крайней мере попытки минимизировать влияние этого аспекта предпринимались. Так, инструкция по проверке и чистке советского аппарата, принятая НК РКК СССР, прямо запрещала местным комиссиям по чистке снимать с работы служащих без конкретных практических мотивов, исключительно на основании причисления их к «чуждым элементам»⁴.

В то же время для проведения чистки имелись вполне практические основания. В советском аппарате было немало работников, которые не имели права занимать свои должности и не отвечали предъявляемым к таковым требованиям. Особенно в этом отношении, как указывалось в преддверии чистки и, очевидно, нашло подтверждение при ее проведении, «отличились» органы юстиции. Случаи занятия должностей в органах юстиции лицами, для

¹ XVI конференция Всесоюзной коммунистической партии (б). 23 — 29 апреля 1929. Стенографический отчет. М.; Л., 1929. С. 309.

² Киселева Е.Л. Чистки государственных учреждений в 1929-1932 гг. как советский метод борьбы с бюрократизмом // Вестник РУДН. История России. 2009. № 4. С. 60–61.

³ Барциц И.Н., Краковский К.П. Большевистские know how борьбы с бюрократизмом (середина 1920-х — начало 1930-х гг.) // Российский правовой журнал. 2020. № 3 (4). С. 36.

⁴ Инструкция НКРКИ СССР по проверке и чистке советского аппарата: с разъяснениями и указаниями Центральной комиссии по чистке при НКРКИ СССР. Саратов, 1929. С. 8.

этого не подходящими, отмечались незадолго до начала чистки в центральных и региональных печатных органах. Так, в газете «Правда» была помещена заметка о судье Бауманского района, в прошлом судимом за взяточничество и вымогательство¹. Аналогичные сообщения о работниках органов юстиции (следователях, работниках окружных судов и т.д.), имевших в прошлом судимость, поступали из Тамбовской губернии². В ходе чистки в Рязанской губернии половина «вычищенных» судебно-следственных работников были сняты со своих должностей за взяточничество и связь с преступным элементом³.

Такая ситуация, помимо того, что являлась ненормальной с точки зрения элементарного здравого смысла, прямо противоречила позиции Верховного суда РСФСР. Пленум Верховного суда еще в 1924 г. разъяснил, что «лица, осужденные уголовным судом, хотя и без поражения в правах, не могут занимать судебных должностей в органах юстиции»⁴.

Ввиду всего этого становятся понятными усиленные попытки вовлечь в государственный аппарат новых служащих, преимущественно из рабочего класса. В июне 1928 г., еще до начала чистки, ЦК ВКП(б) выпустил специальное обращение ко всем членам партии и рабочим, в котором подчеркивал исключительную важность вовлечения общественности в работу государственного аппарата. В этом обращении было указано, что «задачи реконструктивного периода не могут быть решены без самого смелого ... вовлечения масс в дело социалистического строительства, проверки и контроля со стороны этих миллионных масс всего аппарата, его очищения от негодных элементов»⁵. При такой постановке вопроса повышенное внимание сперва к выдвиженчеству, а затем и к социалистическому совместительству как средствам решения проблем с государственным аппаратом вполне объяснимо. Насколько такая «ставка на массы» себя оправдала, вопрос довольно слож-

¹ Цифринович В. Проходимец в роли нарсудьи // Правда. 1928. 25 июля.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 2147. Л. 34об.

³ Там же. Л. 20–21об.

⁴ ЕСЮ. 1924. № 26. С. 621.

⁵ Правда. 1928. 3 июня.

ный и требует отдельного изучения. Как будет показано далее, в начале 1930-х гг. практика выдвиженчества и социалистического совместительства повсеместно признавалась успешной, в связи с чем ответственные органы призывались уделять ее развитию как можно больше внимания. Однако издержки, которыми сопровождалось внедрение этих форм участия общества в управлении государством, быстро дали о себе знать, вследствие чего названные формы были достаточно скоро свернуты.

Рабкрин обратил внимание на выдвиженчество еще до начала массовых чисток советского аппарата. Своего рода отправной точкой стал XIV съезд ВКП(б), который проходил в декабре 1925 г. Съезд указал, что участие ЦКК-РКИ в совершенствовании государственного аппарата в смысле подбора работников до сего момента производилось исключительно путем очищения государственного аппарата от негодных элементов. Съезд призвал Рабкрин к оказанию более активного содействия партийным и советским органам в деле собственно подбора новых кадров, в том числе к распространению выдвиженчества¹.

В 1926 г., надо думать, в связи с решением съезда, группа инспекторов НК РКИ СССР при содействии республиканских РКИ (в том числе РКИ РСФСР) провела обследование практики выдвиженчества. По итогам этого обследования был подготовлен подробный доклад. В докладе указывалось, что выдвиженчество, будучи одним из основных методов борьбы за переделку госаппарата, еще не приспособлено «для решения многообразных задач диктатуры пролетариата». С другой стороны, выдвиженчество как способ обучения широких трудящихся масс управлению государством, знаменовало «начало борьбы за осуществление одной из задач пролетарской диктатуры: путем обучения каждого трудящегося управленческим функциям перейти ... к поочередному исполнению государственных и управленческих функций

¹ XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б). Декабрь 1925 года. Стенографический отчет. М.; Л., 1926. С. 965–966.

вообще»¹. Со временем этот процесс должен был привести к постановке вопроса о замене всех чиновников трудящимися².

В докладе было констатировано чрезвычайно медленное развитие выдвиженчества. Объяснялось это тем, что партийные организации и профсоюзы обращали на него чрезвычайно мало внимания. Одной из главных причин также называлось неверие в возможность создания новых кадров из рабочих и крестьян, что порождало сопротивление со стороны руководителей учреждений развитию выдвиженчества. Причинами слабого развития выдвиженчества были и почти полное отсутствие подготовительной работы с выдвигаемыми рабочими и крестьянами, понижение заработной платы квалифицированных рабочих после выдвижения³.

Для некоторого обобщения практики выдвиженчества был проведен ряд совещаний выдвиженцев на местах. Участники совещаний в основном подтвердили выводы, к которым пришел Рабкрин по итогам своего обследования. Администрация учреждений, куда направлялись выдвиженцы, далеко не всегда относилась положительно к этому явлению. Так, участники совещания выдвиженцев в Астраханской губернии по итогам 1927 г. неоднократно отмечали отрицательное отношение к ним со стороны администрации и попытки «обойти» кандидатов-выдвиженцев при назначении на вакантные должности⁴. Аналогичная ситуация существовала и во Владимирской губернии, вследствие чего рабочие жаловались, что в их отношении проводится «не выдвижение, а задвижение»⁵. На совещании выдвиженцев в Тамбовской губернии было указано, что отдельные работники отказываются от выдвижения, потому что им не оказывается никакой помощи⁶.

Надо отметить, однако, что по итогам проведенного РКИ обследования судебные и правоохранительные органы оказались в числе наиболее «пере-

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 1955. Л. 145–146.

² Там же. Л. 145.

³ Там же. Л. 56, 135–137.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 12. Д. 155. Л. 61об–62.

⁵ Там же. Л. 81.

⁶ Там же. Л. 140.

довых» в смысле внедрения выдвиженчества. В системе органов НКЮ РСФСР работало 98 выдвиженцев, а в системе НКВД – 119. Выдвиженцы работали как в центральных наркоматах, так и в губернских, областных и уездных органах – милиции, суде и прокуратуре¹.

В конце 1920-х гг. ввиду особой важности вопроса выдвиженчества, правительством были, вероятно, учтены данные, полученные Рабкрином в ходе обследования и на совещаниях. В частности, правовое положение выдвиженцев было определено на законодательном уровне, для выдвиженцев были установлены существенные льготы. В сентябре 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли постановление «О мероприятиях по созданию лучших условий для работы выдвиженцев»². Кандидатов для выдвижения на управленческие должности имели право представлять собрания рабочих на предприятиях, профсоюзные и иные общественные организации, а также местные советы или их секции. Направление на работу в государственные учреждения осуществлялось по согласованию с администрацией соответствующего учреждения. Оплата труда выдвиженца производилась в соответствии с занимаемой им должностью, даже если его квалификация первоначально и не соответствовала этой должности. Администрация учреждения, куда был направлен выдвиженец, обязана была принимать все меры к повышению его квалификации и к использованию его на работе с учетом его индивидуальных способностей.

В какой-то момент нормативные акты, касающиеся условий труда выдвиженцев, разрабатывались и на союзном уровне. Так, в 1930 г. был подготовлен проект постановления ЦИК и СНК СССР «О выдвиженцах», которым регулировался общий порядок привлечения рабочих-выдвиженцев к занятию должностей на государственной службе. Постановлением разрешались вопросы отбора и подготовки выдвиженцев, их основных прав (в частности, минимума заработной платы) и возможности увольнения. Значительная роль

¹ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 1955. Л. 131–134.

² СУ РСФСР. 1929. № 74. Ст. 730.

во всех этих вопросах отводилась Рабкрину: местные органы РКИ должны были принимать участие в отборе кандидатов для выдвижения, а также в обязательном порядке давали свое согласие на увольнение рабочего-выдвиженца по сокращению штатов¹.

Однако этот проект не был принят, поскольку в союзном СНК пришли к выводу, что на практике не встречается затруднений по применению имеющихся директив в отношении материального обеспечения выдвиженцев. Установление же общесоюзных норм в остальных аспектах признавалось преждевременным, поскольку создавало «опасность бюрократизации этого движения еще на первой стадии его развития»². Впоследствии союзный закон о выдвиженцах тоже не был принят ввиду того, что практика выдвиженчества перестала поддерживаться государством и даже в какой-то момент частично была запрещена (о чем будет сказано ниже).

Порядок выдвижения рабочих в судебные и правоохранительные органы был особо урегулирован циркуляром НКЮ, принятом в сентябре 1929 г. Циркуляр возлагал отбор выдвиженцев для занятия судебно-прокурорских должностей на местные органы юстиции. В обязанности последних входила также организация подготовки выдвиженцев. Выдвиженцы отбирались из резерва рабочих, прошедших своеобразную стажировку: в целях обучения судебно-прокурорской работе их привлекали к исполнению отдельных обязанностей под наблюдением местных работников юстиции. Впоследствии те из обучающихся, которые продемонстрировали лучшие результаты, выдвигались для занятия соответствующих должностей³.

Выдвиженчество получило одобрение со стороны XVI съезда ВКП(б), который проходил летом 1930 г. Съезд поддержал практику выдвиженчества как одного из важнейших средств в борьбе с бюрократизмом в советском аппарате и улучшении последнего. Рабкрину было предписано продолжать решительное выдвижение на руководящие посты в советском аппарате рабочих

¹ ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 11. Д. 2657а. Л. 11–14.

² Там же. Л. 8.

³ ЕСЮ. 1929. № 34. С. 805–806.

с производства. При этом особое внимание необходимо было обратить на организацию подготовки выдвиженцев¹.

Для решения проблемы подготовки выдвиженцев предлагались различные проекты и программы обучения. Например, в Москве этим вопросом занимался Московский Дом советского строительства – учреждение, организованное в конце 1920-х гг. для проведения всей исследовательской и учебной работы в области советского строительства. Это учреждение среди прочего разработало программу обучающих курсов для рабочих-выдвиженцев. Программа была рассчитана на два месяца, на которые обучающиеся приостанавливали свою работу в аппарате и ежедневно посещали занятия. Помимо специальных предметов, необходимых выдвиженцам для дальнейшей работы, программа включала также общеобразовательные (русский язык, математику) и занятия по общеполитической подготовке².

Сведений о реализации этого проекта найдено не было. Возможно, объяснялось это тем, что государственный интерес к выдвиженчеству очень скоро иссяк, и предпринять какие-то конкретные действия по созданию курсов по схеме Московского Дома советского строительства просто не успели. Вероятно также, дело было в чрезмерной затратности и сложности проекта. Несомненно, схема подготовки выдвиженцев, предложенная Московским Домом советского строительства, в перспективе могла бы дать хорошие результаты. Однако в условиях нехватки бюджетных средств, времени и кадров проект изначально был нежизнеспособен.

Тем не менее существовали различные более простые формы подготовки рабочих-выдвиженцев. Например, в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «Об установлении единой системы подготовки и переподготовки работников по советскому строительству», принятом в феврале 1930 г., устанавливалась система обучающих мероприятий для работников различных уровней государственного управления. Для местного актива из рабочих и

¹ XVI Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л., 1931. С. 701.

² Каган А. О курсах для выдвиженцев // Власть советов. 1929. № 40–41. С. 17.

крестьян предусматривались различные краткосрочные курсы, вечерние университеты и т.д.¹

Обучение выдвиженцев осуществлялось также и непосредственно на практике. Помимо пути, который предусматривал упомянутый выше циркуляр НКЮ, принятый в сентябре 1929 г., подготовку рабочих-выдвиженцев могли осуществлять секции советов. Выдвиженчество, как указывал Рабкрин при проведении своего обследования в 1926 г., должно было проводиться при непосредственном участии секций советов. Секции должны были «превратиться в школы, сочетающие практический опыт по ознакомлению и изучению работы госаппарата с элементами теоретического обучения»². Рабкрин сетовал на то, что секции в большинстве своем еще не развернули свою работу. Однако имелся уже положительный опыт в этом отношении секций московских советов, которые в общем за 1924–1925 гг. направили на ответственную работу в государственный аппарат 203 рабочих³. О секциях как о еще одной форме привлечения общественности к управленческой деятельности будет более подробно сказано далее. Здесь же следует отметить, что секциям советов Рабоче-крестьянская инспекция пророчила значительную роль в подборе и подготовке выдвиженцев.

В период чистки советского аппарата оформилась еще одна такая «школа выдвиженцев» – рабочее шефство. Шефство промышленных предприятий над государственными учреждениями первоначально было формой непосредственного участия трудящихся в чистке. По ее окончании шефство продолжалось как форма постоянной связи коллектива завода с государственным учреждением, чистка которого была произведена данным коллективом. Такую практику первым предложил «Электrozавод», который шефствовал над наркоматом Финансов СССР⁴.

¹ СУ РСФСР. 1930. № 10. Ст. 130.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 28. Д. 1955. Л. 101.

³ Там же. Л. 110.

⁴ Карева М.П. Шефство и соцсовместительство. Л., 1932. С. 17–18.

Эта форма постоянной связи трудящихся и государственного аппарата, возникшая на практике по инициативе рабочих, получила положительную оценку и поддержку со стороны контрольных органов. 15 марта 1930 г. ЦК и ЦКК ВКП(б) приняли специальное постановление о шефстве заводов. Рабочее шефство данным постановлением было охарактеризовано как «форма массового рабочего контроля снизу, выросшая из повышения политической активности рабочего класса на основе хозяйственного подъема страны и наступления на капиталистические элементы». ЦК и ЦКК придавали огромное значение развитию шефства как массовой борьбе рабочих с бюрократизмом и другими недостатками советского аппарата. Поэтому всем партийным организациям предписывалось уделять серьезное внимание развитию шефства, а также широко освещать его в печати¹.

Задачей шефствующих предприятий являлось не только (и даже не столько) непосредственное участие в чистке советского аппарата, но и приращение к подшефным учреждениям постоянных бригад рабочих. Последние осуществляли систематическое наблюдение под руководством местной РКК за деятельностью учреждения, контроль исполнения партийных директив, дальнейшее совершенствование работы и борьбу с бюрократизмом. Такая форма постоянной связи предприятий с государственными органами имела большое значение «в деле подготовки кадров из среды пролетариата, вполне пригодных для выдвижения на постоянную ответственную работу в соваппарате»². В задачи шефских бригад входила, помимо всего прочего, подготовка трудящихся для дальнейшего выдвижения на постоянную работу в подшефном учреждении. Таким образом, рабочее шефство должно было стать основой для развития практики выдвиженчества.

Надо сказать, что связь рабочего шефства и выдвиженчества действительно положительно сказалась на развитии последнего. ЦКК-РКК, выполняя свою задачу содействия распространению выдвиженчества, в частности,

¹ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898-1988) / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. В 16 т. Т. 5. М., 1984. С. 105–108.

² Там же. С. 106.

организовывала слеты выдвиженцев для обмена опытом. По итогам таких слетов, проводившихся в июле 1930 г., Рабкрин констатировал «известный сдвиг в развитии выдвиженчества», рост числа выдвиженцев, особенно в связи с шефством предприятий над учреждениями¹.

Однако всемерная поддержка выдвиженчества продолжалась недолго. Очень скоро интересы улучшения государственного аппарата вступили в конфликт с более насущными интересами развития промышленности. 20 октября 1930 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило постановление «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью». Постановление констатировало острый недостаток в рабочей силе во всех отраслях народного хозяйства. В связи с этим предусматривался целый ряд мероприятий по привлечению как можно более широкого круга трудящихся для работы в промышленности и поднятию их квалификации. Среди прочего для закрепления рабочей силы на предприятиях было принято решение запретить на ближайшие два года выдвижение рабочих «во всякого рода управленческие аппараты»². Этот же пункт был повторен в постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О полном прекращении мобилизации рабочих от станка на нужды текущих кампаний местными партийными, советскими и другими организациями», которое было принято в марте 1931 г. Постановление подтверждало запрет выдвижения рабочих с предприятий в органы власти. Там, где такое выдвижение проводилось, несмотря на запрет, предписывалось вернуть выдвинутых рабочих обратно на производство³.

Такой подход вызвал у представителей контрольных органов «некоторое недоумение». Однако с практической точки зрения в условиях начала 1930-х гг., когда развитие промышленности было важнее, чем бесконечное улучшение государственного аппарата силами общественности и борьба с бюрократизмом, оно было вполне оправданно. Поэтому, несмотря на выраженное недоумение, все же было признано, что «квалифицированный рабо-

¹ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 14. Д. 360. Л. 70.

² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 801. Л. 29.

³ СЗ СССР. 1931. № 20. Ст. 172.

чий зачастую более нужен для производства, чем для аппарата»¹. Поэтому III пленум ЦКК, проходивший в июле 1931 г., особо подчеркнул необходимость развивать не выдвиженчество, а социалистическое совместительство как метод, позволяющий не отрывать рабочих от производства и в то же время привлекать их для выполнения управленческих функций в государственном аппарате².

Начало официальному внедрению практики социалистического совместительства положил за год до этого уже упомянутый XVI съезд ВКП(б). Вообще говоря, социалистическое совместительство первоначально возникло по инициативе рабочих шефствующих предприятий в процессе чистки советского аппарата. Заводы-шефы направляли в подшефные учреждения сменяемых каждые шесть месяцев рабочих исполнителей для выполнения отдельных управленческих обязанностей. При этом своей производственной работы, в отличие от выдвиженцев, эти исполнители не прекращали³.

XVI съезд ВКП(б), отмечая эту практику, поручил контрольным органам «внимательно изучить и расширить имеющийся опыт привлечения к управлению государством рабочих масс, остающихся на производстве, опыт передачи рабочим исполнения отдельных функций госаппарата»⁴. Как видно, съезд рассматривал соцсовместительство как новое явление, которое еще надлежало «внимательно изучить». Поэтому оно не получило на данном этапе даже своего особого наименования.

Вслед за решением XVI съезда партии в декабре 1930 г. Президиум ЦКК ВКП(б) и коллегия РКИ СССР издали совместное постановление «О шефстве заводов над учреждениями». В данном постановлении содержался призыв, хотя и осторожный, развивать социалистическое совместительство. Было сочтено целесообразным провести в нескольких учреждениях передачу

¹ III пленум ЦКК ВКП(б). Июль. 1931. М.; Л., 1931. С. 18.

² Там же. С. 82.

³ Карева М.П. Указ. соч. С. 26.

⁴ XVI Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л., 1931. С. 701.

в виде опыта некоторых управленческих функций участникам шефских бригад для выполнения в свободное от производственной работы время¹.

Смысл социалистического совместительства заключался в том, что трудящиеся в свободное от производственной работы время исполняли различные управленческие функции в государственных органах и учреждениях. Этим соцсовместительство выгодно отличалось от выдвиженчества, поскольку рабочие не прекращали свою работу на производстве. Рабочие-совместители могли частично или полностью замещать работников государственного аппарата или оказывать им систематическую помощь.

Социалистическое совместительство быстро набрало популярность и охватило весь государственный аппарат. Произошло это при непосредственном участии контрольных органов. Рабкрин оказывал содействие совместителям на практике, контролируя их работу и обобщая ее результаты (например, путем проведения слетов соцсовместителей для обмена опытом). НК РКИ подчеркивал важность социалистического совместительства и в своих нормативных актах. В 1931 г. Президиум ЦКК ВКП(б) и коллегия НК РКИ СССР приняли постановление «О соцсовместительстве рабочих и работниц в соваппарате», в котором призывали обеспечить соцсовместительству «исключительное внимание и поддержку» со стороны партийных и советских органов. Принять активное участие в распространении соцсовместительства призывались местные советы и профсоюзы (в том числе путем участия в подборе кандидатур совместителей и помощи им в процессе работы). Местные контрольные органы должны были возглавить работу по развертыванию социалистического совместительства².

На необходимость шире использовать социалистическое совместительство, обеспечить совместителям максимальную помощь в работе обращалось внимание и в постановлении от 25 марта 1932 г., принятом по итогам обсле-

¹ Правда. 1930. 26 декабря.

² Власть советов. 1931. № 23-24. С. 1-2.

дования Рабкрином СССР судебных и следственно-прокурорских органов ряда союзных республик¹.

Что касается системы органов юстиции, то здесь внедрение социалистического совместительства шло скорее «сверху вниз». Начало этой практике было положено в августе 1930 г., когда РКИ РСФСР в процессе чистки Наркомюста предложила включить в состав Верховного суда не менее десяти рабочих, остающихся в то же время работать на предприятиях, на правах членов одной из коллегий².

Это предложение было принято, однако реализовывалось не одновременно. На IV совещании руководящих работников юстиции в январе 1931 г. нарком юстиции Н.М. Янсон докладывал, что в состав Верховного суда «с большими родильными муками» ввели, наконец, восемь рабочих от станка³. По словам Янсона, такая медлительность объяснялась тщательностью отбора кандидатур. Этот процесс был тем более важен, поскольку рабочие, введенные в Верховный суд на началах социалистического совместительства, рассматривались в том числе как резерв выдвижения, то есть как потенциальные судьи Верховного суда. Рабочих, которые «будут проявлять склонность к этой работе и обладать соответствующими талантами» можно было перевести в постоянный состав Верховсуда⁴. Отчасти эти ожидания оправдались: к 1932 г. один из этих рабочих был принят на постоянную работу в Верховный суд⁵.

Н.М. Янсон, выразив поддержку начинанию социалистического совместительства в Верховном суде, также рекомендовал областным судам ввести в свой состав по десять рабочих – соцсовместителей⁶.

¹ Советская юстиция. 1932. № 17-18. С. 11.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 1033. Л. 225 об.

³ Выполнение органами юстиции директив XVI съезда партии и очередные задачи на 1931 г. (Доклад тов. Янсона на IV совещании руководящих работников юстиции РСФСР 20 января 1931 г.) // Советская юстиция. 1931. № 3. С. 12.

⁴ Там же.

⁵ Нюрина Ф. Соцсовместительство в органах юстиции // За темпы, качество, проверку. 1932. № 12. С. 43.

⁶ Выполнение органами юстиции директив XVI съезда партии и очередные задачи на 1931 г. (Доклад тов. Янсона на IV совещании руководящих работников юстиции РСФСР 20 января 1931 г.) // Советская юстиция. 1931. № 3. С. 12.

Включение в состав Верховного суда рабочих совместителей поддержал и председатель Верховного суда П.И. Стучка. Он обосновывал это мероприятие с точки зрения своего взгляда на пролетарское право, в котором классовое чутье и классовое сознание должны были играть более существенную роль, чем положения законов. Стучка видел в «товарищах от станка» проводников того самого классового чутья, которого были почти лишены профессиональные судьи, привыкшие опираться исключительно на букву закона. Рабочие, введенные в состав Верховного суда, должны были помочь судьям преодолеть такую косность мышления, отойти от буржуазных взглядов на закон¹.

Привлечение рабочих в порядке общественной нагрузки к исполнению обязанностей членов коллегии Верховного суда не было формальностью. Трудящиеся действительно принимали участие в работе суда. Например, от завода «Динамо» в состав коллегии по уголовным делам был включен председатель заводского комитета, Трофим Семенович Прянишников. Первоначально Прянишникова, который не был знаком ни с судебной работой, ни с уголовным законодательством, «взяло сомнение», сможет ли он справиться с порученной работой. Однако работники Наркомюста объяснили ему, что дело не в статьях закона, а в правильном классовом подходе. Важно верное понимание сути дела, чуткий пролетарский подход, а статья закона «приложится»². При такой постановке вопроса работа в Верховном суде у Трофима Семеновича пошла проще. Сперва он участвовал в заседаниях коллегии только как слушатель, но со временем освоился и сам стал выступать, делать доклады и даже выносить свои определения³.

В июне 1931 г. коллегия НКЮ признала успешной работу социалистических совместителей в составе Верховного суда. В связи с этим она постановила «немедленно довести число членов Верховного суда с производства до 10

¹ Речь тов. П.И. Стучка на заседании Пленума Верховного суда РСФСР 26 января 1931 года // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 2.

² Кондрашова М. Соцсовместитель Трофим Семенович Прянишников // За темпы, качество, проверку. 1933. № 21. С. 38.

³ Там же. С. 39.

человек с тем, чтобы в каждом кассационном и надзорном заседании Верховсуда участвовал бы в качестве одного из членов коллегии, по возможности, член Верховсуда – рабочий с производства»¹. Также Наркомюст вслед за своим наркомом рекомендовал ввести в состав краевых и областных судов аналогично по десять рабочих с производства на началах социалистического совместительства. Для руководства работой соцсовместителей предлагалось выделить одного заместителя председателя суда².

Такая позиция наркомата Юстиции объясняет быстрое распространение практики социалистического совместительства среди местных органов юстиции. Рабочие-совместители на местах выполняли различные функции: возбуждали уголовные дела, проводили следствие и даже самостоятельно выносили решения по делам в судах. Например, трудящиеся завода им. Воровского, направленные для работы в областные судебные и правоохранительные органы, самостоятельно давали заключения по жалобам граждан, рассматривали дела в порядке надзора, самостоятельно производили отдельные следственные действия (к примеру, допросы)³.

По примеру Верховного суда РСФСР в состав Нижне-Волжского краевого суда было введено одиннадцать рабочих-ударников на правах совместителей. Несмотря на некоторые недочеты, вызванные слабым руководством и отсутствием содействия соцсовместителям, последние принимали действительное участие в работе суда, участвуя в кассационном рассмотрении дел, в том числе в качестве докладчиков⁴. Аналогично в состав областного суда Центрально-Черноземной области было включено 12 соцсовместителей⁵.

В официальных отчетах признавалось высокое качество работы соцсовместителей. Например, из всех вынесенных судьями-

¹ ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 10. Д. 29. Л. 168.

² Там же. 168об.

³ Д-в. Следуйте примеру соцсовместителей завода им. Воровского // За темпы, качество, проверку. 1931. № 5. С. 59.

⁴ Волгарь. Рабочие-соцсовместители на судебной работе // Советская юстиция. 1931. № 28. С. 10.

⁵ Левичев Т. О социалистическом совместительстве // Власть советов. 1931. № 34–35. С. 29.

соцсовместителями за первую половину 1932 г. решений после обжалования в силе было оставлено около 90%¹.

Внимание к социалистическому совместительству со стороны государства в целом и контрольных органов в частности способствовало значительному росту числа социалистических совместителей. В 1934 г. в органах юстиции работало уже 2967 социалистических совместителей, из которых 895 выполняли обязанности заместителей прокуроров, 1058 – народных судей и 275 – следователей. Зачастую соцсовместители полностью заменяли работников юстиции, самостоятельно разрешали по 40-50 дел в месяц при высоком качестве работы и низком проценте отмены вынесенных ими приговоров².

Поддержка развития социалистического совместительства со стороны партии и советских органов продолжалась до второй половины 1930-х гг. Еще XVII съезд ВКП(б) в январе-феврале 1934 г. приветствовал распространение практики социалистического совместительства. Съезд предписал «развернуть и качественно поднять оправдавшее себя ... социалистическое совместительство работы на производстве с работой в госучреждениях»³.

В позитивном ключе практика социалистического совместительства была отмечена и на уровне союзного законодательства. Так, в постановлении ЦИК СССР «Об организационной работе советов», принятом в мае 1934 г., последним предписывалось среди прочего усилить дальнейшее развитие социалистического совместительства рабочих в государственном аппарате⁴.

Однако во второй половине 1930-х гг. практика социалистического совместительства пошла на спад. Из советской печати исчезли материалы о работе совместителей, прекратилась пропаганда соцсовместительства. Общего официального акта о запрете социалистического совместительства издано не было. Но к примеру, в 1936 г. в секретном порядке циркуляром прокурора СССР было запрещено замещение соцсовместителями должностей следова-

¹ Захарова Ю. Соцсовместительство в органах юстиции // За темпы, качество, проверку. 1933. № 1. С. 47.

² ГАРФ. Ф. Р-7709. Оп. 4. Д. 546. Л. 30.

³ XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (б), 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. М., 1934. С. 673.

⁴ СЗ СССР. 1934. № 31. Ст. 234.

телей. Объяснялось это тем, что трудящиеся-совместители не обладают достаточной квалификацией для этой работы, «особенно в нынешних условиях, предъявляющих высокие требования к качеству расследования». Поэтому следователей – соцсовместителей было решено использовать исключительно для выполнения отдельных поручений прокуроров. Причем даже в этом случае исходить следовало «из недопустимости такого положения, при котором соцсовместители подменяли бы собой прокуроров в их оперативной работе»¹.

По-видимому, недостатки в работе социалистических совместителей перевешивали ту пользу, которую социалистическое совместительство могло принести в борьбе за улучшение аппарата. Привлечение к управленческим функциям рабочих с производства было сопряжено со значительными трудностями (например, необходимостью выделять специальных работников, которых и так не хватало, для руководства соцсовместителями). Вкупе с тем фактом, что теоретические постулаты о скором «отмирании» государства во второй половине 1930-х гг. потеряли свою актуальность, эти трудности неизбежно должны были привести к прекращению практики социалистического совместительства. Вероятно, роль также сыграла и ликвидация в 1934 г. Рабоче-крестьянской инспекции, которая в основном занималась пропагандой и распространением социалистического совместительства.

Таким образом, выдвиженчество и социалистическое совместительство активно внедрялись и практиковались в конце 1920-х – первой половине 1930-х гг. Одним из главных «двигателей» в этих вопросах был Рабкрин. Выдвиженчество получило широкое распространение в связи с массовой чисткой государственного аппарата, которая проводилась в указанный период. Оно рассматривалось в том числе как способ замены «вычищенных» работников. Возникновение социалистического совместительства также связано с названной чисткой. Кроме того, соцсовместительство (в большей степени,

¹ ГАРФ. Ф. Р-8131. Оп. 38. Д. 15. Л. 12–12об.

чем выдвиженчество) нашло теоретическое обоснование в тезисах об «отмирании» государства. Однако интерес власти к выдвиженчеству и социалистическому совместительству достаточно быстро иссяк. Как способы улучшения советского аппарата, надо думать, они оказались слишком сложными для реализации и где-то могли привести даже к ухудшению положения. Значение имело и то, что теоретическая основа этих мероприятий – тезисы об «отмирании» государства – была признана несостоятельной. Возможно, какую-то положительную роль в смысле борьбы с бюрократизмом и приближении аппарата к населению выдвиженчество и соцсовместительство сыграли. Однако сделано это было подчас ценой ухудшения качества работы этого аппарата. Поэтому от подобных форм демократии скоро отказались.

§3 Создание и деятельность секций советов

Еще одной формой вовлечения общественности в деятельность государственного аппарата, последней, в которой поучаствовал Рабкрин, было создание секций советов. Секции существовали при исполкомах городских и сельских советов, а их основным назначением было вовлечение местной общественности в работу соответствующего совета. Последнее имело важное значение ввиду ожидаемой перспективы «отмирания» государства.

Секции создавались по отраслевому принципу. В их задачи входило рассмотрение вопросов текущей деятельности совета, наблюдение и контроль за работой местных предприятий и учреждений, внесение проектов и предложений по своей отрасли и т.д. В секциях работали, во-первых, члены соответствующего совета, а во-вторых, граждане, состоящие в местных общественных организациях (например, профсоюзах) или просто ведущие активную общественную работу. Таким образом, через секции, с одной стороны, совет информировал граждан о своей деятельности. С другой стороны, сами граждане участвовали в решении различных управленческих вопросах.

Во второй половине 1920-х гг. на волне массового увлечения различными формами участия граждан в государственном управлении правительство подчеркивало важность поощрения и оказания содействия секционной работе. В марте 1928 г. был опубликован циркуляр Президиума ЦИК СССР «Об усилении деятельности городских советов», содержащий призыв к усилению массовой работы секций советов. Предписывалось обеспечить максимальное вовлечение советского актива и рабочих масс в деятельность пленумов и секций горсоветов. Для оживления работы секций предлагалось прикреплять к ним членов президиума городского совета для постоянной руководящей работы, а также проводить в них предварительные обсуждения вопросов, выносимых на пленум¹.

Для оживления секционной работы в начале 1928 г. был объявлен конкурс на лучшую секцию совета. К участию в конкурсе приглашались секции всех профилей. Конкурс преследовал цель, во-первых, оценить работу местных советов по вовлечению трудящихся в государственное управление. Во-вторых, целью конкурса было «научить работать тех, кто желает, но не умеет работать, втянуть массы трудящихся в работу не только секций, но и советов, вовлечь новые силы рабочих и крестьян в государственное строительство»².

Однако чрезмерное увлечение секционной практикой и навязывание многочисленных секций «сверху» зачастую приводили к результатам, противоположным ожидаемым. Местные советы зачастую были принуждены указаниями центральных властей создавать значительное число секций, которые им объективно были не нужны. В результате в попытках угнаться за количеством страдало качество работы секций. Например, на окружном съезде работниц и крестьянок Барабинского округа в Сибирском крае одна из делегатов заявила, что работает во всех семи секциях своего сельсовета. На вопрос, как же она это успевает, она ответила: «А что же тут успевать-то, когда из

¹ Власть советов. 1928. № 9. С. 23.

² Киселев А. К конкурсу на лучшую секцию (комиссию) // Власть советов. 1928. № 2. С. 2.

них ни одна не работает»¹. В связи с этим неоднократно предлагалось ограничить число секций советов.

К концу 1920-х гг. создание секций советов было уже сложившейся практикой. Секции создавались различные: по вопросам хозяйственным, финансовым, социально-бытового обслуживания граждан и т.д. С деятельностью Рабоче-крестьянской инспекции по совершенствованию судебных и правоохранительных органов связаны два вида секций: секции собственно рабоче-крестьянской инспекции и административно-правовые секции. Названные секции тесно связаны между собой, поскольку глобально преследовали одну цель: обеспечение силами общественности соблюдения на местах революционной законности. Поэтому, как будет показано далее, в самом Рабкрине признавали, что разграничить вопросы ведения секций этих двух типов не всегда было легко.

Общность задач и схожесть методов работы, надо думать, обусловили отчасти и похожую судьбу секций обоих типов. Компетенция секций РКИ и административно-правовых секций носила на себе отпечаток идей и настроений в духе замены государственного управления исполнением трудящимися управленческих обязанностей после «восьмичасового урока» производственной работы. Причиной этого были в том числе теоретические установки, которыми руководствовался Рабкрин в своей работе (см. выше), поскольку именно он занимался активным распространением названных секций. К середине 1930-х гг., когда с подобными настроениями было покончено, а Рабкрин ликвидирован, прекратилась работа и описываемых в настоящем параграфе секций.

Секции РКИ первоначально создавались по инициативе местных органов и общественности без какой-либо регламентации из центра. До XV съезда ВКП(б) в декабре 1927 г. секции рабоче-крестьянской инспекции создава-

¹ Попков Ф. Меньше секций, но больше руководства ими // Там же. № 10–11. С. 31.

лись только при городских советах, в сельской местности они начали появляться после указанного съезда¹.

В марте 1927 г. было опубликовано положение о секциях РКИ при горсоветах². Обсуждение названного положения проводилось при участии местных контрольных органов. В числе полученных с мест замечаний имелось и возражение (со стороны Саратовской губернской РКИ) против организации секций РКИ как таковых. Эти секции, во-первых, отвлекали бы членов горсовета от практической работы в одной конкретной области. Во-вторых, они выполняли бы параллельную работу с отраслевыми секциями, тем самым усложняя работу последним³.

Тем не менее существование секций РКИ было признано оправданным, поскольку они должны были стать инструментом реализации контрольных полномочий самих горсоветов. Последние, как указывалось в докладной записке, без такого инструмента эти полномочия почти не осуществляли⁴. Необходимость же издания положения о секциях РКИ, помимо прочего, диктовалась тем, что на местах зачастую неясно представляли себе, в чем состоит компетенция указанных секций. Вследствие этого секции РКИ использовались от случая к случаю, для проведения различных акций и ударных кампаний, что сам Рабкрин не считал правильным⁵.

Членами секций РКИ, согласно положению 1927 г., могли быть члены городского совета и представители местных рабочих организаций (профсоюзов, фабрично-заводских комитетов, делегатских собраний работниц и т.д.). Секции должны были активно содействовать и участвовать в работе местной РКИ, в том числе имели право обсуждать проводимые местной РКИ мероприятия и принимать участие в ее обследовательской деятельности. Согласно инструкции о работе секций РКИ при горсоветах, последние имели право

¹ Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Органы ЦКК – НК РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923–1934 гг.). М., 1964. С. 111–112.

² Бюллетень ЦКК ВКП(б) – НКРКИ СССР и РСФСР. 1927. № 2–3. С. 69.

³ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 27. Д. 799. Л. 8.

⁴ Там же. Л. 89.

⁵ Там же. Л. 91.

проводить самостоятельные обследования и проверки, а также в обязанность им вменялось выдвижение своих членов на работу в государственные органы¹.

Правовая регламентация работы секций РКИ в сельской местности произошла годом позже. В июне 1928 г. Рабкрином было принято положение о секциях РКИ при районных и волостных исполкомах. Секции создавались в целях вовлечения крестьян в практическую работу РКИ по улучшению госаппарата и устранения всякого рода недостатков. Членами секции могли быть работники совета, а также добровольцы из числа крестьян. В задачи секций входило обследование общественных и хозяйственных организаций, рассмотрение жалоб граждан и контроль за проведением в жизнь постановлений соответствующего исполкома². При этом Рабкрин разъяснил, что на начальном этапе указанные секции следует создавать не повсеместно, а только там, где обеспечена возможность достаточного партийного руководства³.

В январе 1929 г. было принято совместное постановление ВЦИК и СНК РСФСР о секциях рабоче-крестьянской инспекции при районных и волостных исполкомах и сельсоветах⁴. В части задачи и компетенции оно повторяло положение 1928 г., о котором говорилось выше.

Секция РКИ на практике представляла собой структуру, аналогичную самой РКИ, но связанную организационно с местным советом и предполагающую широкое вовлечение в свою работу общественности. Как и местные рабоче-крестьянские инспекции, секции РКИ были контрольными органами широкого профиля. В сферу контрольной деятельности этих секций попадали и органы юстиции. Подробностей работы секций РКИ в этом направлении и каких-то существенных результатов обнаружить не удалось, однако факт этой работы несомненен. Так, например, секция РКИ Тульского горсовета проводила обследования местных судебных органов⁵. Секция Московского

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1201. Л. 50–50об.

² ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 27. Д. 1410. Л. 4–5.

³ Там же. Л. 2.

⁴ СУ РСФСР. 1929. № 13. Ст. 146.

⁵ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1201. Л. 15.

совета выдвигала из своего состава рабочих на должности народных судей и помощников прокуроров¹, а также обследовала органы милиции и московский уголовный розыск².

Секции РКИ получили поддержку со стороны партии. Призыв к расширению работы названных секций прозвучал на XVI конференции ВКП(б) в апреле 1929 г. Конференция предписала неуклонно расширять практику привлечения рабочих к деятельности Рабкрина. Одной из форм такого привлечения выступали секции РКИ. Местным партийным органам предлагалось создать секции РКИ при всех городских советах и волостных советах больших сел³.

На важность работы секций РКИ указывал и III пленум ЦКК в июле 1931 г. Работа Рабкрина по борьбе с бюрократизмом и искоренению недочетов государственного аппарата должна была вестись с опорой на широкую общественность. Пленум подчеркнул, что следовало «добиться, чтобы вся работа органов РКИ выполнялась на 9/10 организованной вокруг РКИ общественностью»⁴. В качестве одного из действенных средств привлечения общественности к выполнению задач Рабкрина в резолюции пленума были выделены секции РКИ⁵.

Однако несмотря на предписания партийной конференции и ЦКК, организация секций РКИ наталкивалась на трудности и не приобрела, по оценкам, данным в советской печати, достаточно массового характера. В качестве основной причины указывалось на невнимательное отношение к этому делу со стороны местных партийных и государственных органов. Последние подчас ограничивались дачей формальных директив о развертывании массовой работы, не заботясь ни о ясности, ни о выполнимости таких директив⁶. Секции в деревне к 1931 г. вообще не смогли наладить работу, из чего был сде-

¹ Там же. Л. 43.

² ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 106. Д. 263. Л. 8.

³ XVI конференция Всесоюзной коммунистической партии (б). 23 — 29 апреля 1929. Стенографический отчет. М.; Л., 1929. С. 313.

⁴ III пленум ЦКК ВКП(б). Июль. 1931. М.; Л., 1931. С. 29.

⁵ Там же. С. 82.

⁶ Кому нужны такие директивы? // За темпы, качество, проверку. 1931. № 4. С. 64–65.

лан неутешительный вывод, что «хорошо работающие секции – редкое исключение»¹.

Тем не менее в новом Положении о городских советах, принятом в 1933 г., секции РКИ вошли в перечень секций, образование которых предполагалось в обязательном порядке повсеместно². При разработке этого положения, однако, снова высказывалось мнение о ненужности секций РКИ в принципе, и первоначальный проект данного документа не предусматривал их создания³. Ненужность секций РКИ как особых контрольных секций обуславливалась тем, что функциями контроля были наделены и все остальные секции⁴.

Подобного рода упреки имели, надо признать, некоторое основание. Этой проблемы коснулись еще в ходе разработки положения о секциях РКИ при горсоветах 1927 г. В объяснительной записке к его проекту констатировалось, что поскольку в компетенцию всех секций так или иначе входит изыскание способов улучшения работы соответствующих органов и учреждений, представляет трудность поделить эти «элементы РКИ», имеющиеся во всех секциях⁵. Особенно тесно секции рабоче-крестьянской инспекции соприкасались с административно-правовыми секциями. Они пересекались и по содержанию работы (общественный контроль за революционной законностью), и по методам (обследования). Для разграничения компетенции названных секций, если обе они при совете имелись, рекомендовалось секциям РКИ «более четко наметить ведомственные грани своей работы, не отвлекаясь в сторону вопросов административного порядка и судебно-юридических». В том же случае, когда административно-правовой секции при совете не было, секция РКИ не должна была механически присваивать ее

¹ Рубинштейн М. Нужный, но заброшенный участок (о секциях РКИ в деревне) // Там же. С. 54.

² СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

³ Положение о секциях и депутатских группах городских советов. Проект глав V и VI Положения о Горсоветах // Власть советов. 1931. № 15. С. 21.

⁴ Зильберман. К Проекту положения о секциях и депутатских группах // Там же. С. 20.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 27. Д. 799. Л. 99.

компетенцию. Следовало поставить в совете вопрос о возможности образования административно-правовой секции с учетом местных условий¹.

Выходом из положения, таким образом, сам Рабкрин считал четкое определение на практике компетенции секций рабоче-крестьянской инспекции, исходя из условий конкретной местности. Кроме того, как общая мера в положении о секциях рабоче-крестьянской инспекции при горсоветах 1927 г. была зафиксирована необходимость для всех отраслевых секций согласовывать свои следовательские мероприятия с секцией РКИ через президиум совета. Возможна была также совместная следовательская работа секций РКИ с отраслевыми секциями². На практике такие способы действительно работали. Например, в Туле секция РКИ проводила обследование губернских органов здравоохранения совместно с секцией здравоохранения, а снижение цен – совместно с торгово-кооперативной секцией³. Случаи параллелизма, когда таковые имели место, устранялись президиумом совета, который утверждал планы работ секций.

Таким образом, хотя проблема дублирования секциями РКИ вопросов ведения отраслевых секций могла иметь место, пути ее решения существовали. Поэтому, как уже было сказано, секции рабоче-крестьянской инспекции вошли в перечень секций, обязательных к созданию при городских советах по положению 1933 г.

Секции рабоче-крестьянской инспекции прекратили свое существование с упразднением самой Рабоче-крестьянской инспекции. В мае 1934 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об организационной работе советов»⁴. Постановление предписывало обеспечить развертывание секций, как основных форм вовлечения масс в работу советов. П. 5 содержал перечень секций, которые в обязательном порядке должны были создаваться при советах города и деревни. Секций РКИ в этом перечне не было, что логично, по-

¹ Там же. Л. 100.

² Бюллетень ЦКК ВКП(б) – НКРКИ СССР и РСФСР. 1927. № 2–3. С. 69.

³ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 106. Д. 271. Л. 46.

⁴ СЗ СССР. 1934. № 31. Ст. 234.

сколькx постановление было принято уже после ликвидации самой Рабоче-крестьянской инспекции (она была ликвидирована в феврале 1934 г.). Тем не менее созданная на месте Рабкрина Комиссия советского контроля при СНК СССР при разработке постановления предлагала включить в него специальный пункт о ликвидации секций РКИ на местах. Обосновывалось это опять же тем, что большинство секций РКИ занималось «универсальным инспектированием, подменяя работу отраслевых секций»¹. Такой пункт был даже изначально включен в проект², однако в итоговый вариант постановления не попал. Возможно, с упразднением самого Рабкрина в специальном указании на ликвидацию также и местных секций РКИ просто не было необходимости.

Еще одним видом секций советов, который был непосредственно связан с судебной и правоохранительной деятельностью, были административно-правовые секции. Административно-правовые секции сформировались первоначально без участия РКИ, по инициативе на местах. Начало распространению секционного формата работы на сферу юстиции было положено созданием в Хамовническом районе Москвы в 1923 г. юридическо-правовой секции. В план работы этой секции входило, в частности, ознакомление трудящихся с советским законодательством, обследование и заслушивание отчетных докладов судебных и правоохранительных органов и т.д.³ В 1925 г. аналогичная секция была создана на уровне всей Москвы, уже под названием административно-правовой⁴. В связи с этим представляется неверным утверждение О.И. Чердакова, что административно-правовые секции появились «в рамках судебной реформы в 1927 г.» по предложению НК РКИ СССР и РСФСР⁵. Помимо того, что Рабкрин не был инициатором создания административно-правовых секций, также непонятно, какую судебную реформу имеет в виду автор.

¹ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 27. Д. 301. Л. 42.

² Там же. Л. 21.

³ Черныш-Чернер В. Задачи административно-правовых секций советов // ЕСЮ. 1925. № 12. С. 289.

⁴ Эстрин А. Пробел, который нужно заполнить // ЕСЮ. 1925. № 6. С. 129–130.

⁵ Чердаков О.И. О «суррогатных» правоохранительных органах и их роли в правоохранительной политике 30-х гг. XX в. // Право и образование. 2012. № 4. С. 125.

Рабкрин РСФСР подхватил это начинание при проведении в 1925 – 1926 гг. обследования низового судебного аппарата. Обследователи пришли к выводу, что народные судьи недостаточно ведут общественную работу, отзываясь о последней как о досадной помехе. Между тем такая работа имела важное значение, особенно в сельской местности, поскольку там судья были фактически единственным квалифицированным правоведом и проводником революционной законности. Для оживления общественной работы судей в деревне РКИ рекомендовала создавать при волостных исполкомах административно-правовые секции под руководством судей¹.

Годом позже вопрос об административно-правовых секциях подняла уже неоднократно упомянутая обследовательская группа РКИ СССР под началом В.А. Радус-Зеньковича. Первоначально, в 1927 г., административно-правовые секции заинтересовали РКИ в контексте работы прокуратуры (в частности, выполнения ею функции обеспечения революционной законности). По мысли обследователей, основной предпосылкой для выполнения прокуратурой этой функции должна была стать связь с самодеятельностью трудящихся. Для этого НКЮ предлагалось разработать положение о создании «густой сети административно-правовых секций» при городских и волостных исполкомах и даже, по возможности, при сельсоветах. Эти секции должны были стать «опорными пунктами всей работы суда и прокуратуры на периферии, в особенности в сельской местности»².

На практике задачи административно-правовых секций были шире, чем только лишь содействие прокуратуре в поддержании революционной законности. Например, в планах административно-правовой секции Московского совета на второе полугодие 1927 г. содержалось проведение обследования судебных учреждений на предмет сокращения сроков и удешевления процесса, работы милиции по борьбе с хулиганством и т.д.³. Члены административно-правовых секций могли выполнять и отдельные судебно-

¹ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 879. Л. 27–28.

² ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 1. Д. 750. Л. 49.

³ Подушкин А. Об административно-правовой секции // Пролетарский суд. 1927. № 9-10. С. 15.

правоохранительные функции – к примеру, поддерживать обвинение в суде¹. Также административно-правовые секции помогали местным советам при выборах народных заседателей². Кроме того, постановлением Московского губернского исполкома административно-правовым секциям предписывалось оказывать судам содействие в деле улучшения и ускорения судопроизводства и помогать устранять существующие недостатки в работе³. В Симферополе административно-правовая секция горсовета также содействовала ликвидации правовой неграмотности среди местных работников милиции и самого горсовета⁴. Административно-правовые секции участвовали и в подготовке выдвиженцев и соцсовместителей в судебные и правоохранительные органы, о чем было сказано в соответствующем параграфе.

О том, какое важное значение придавалось Рабкрином СССР административно-правовым секциям, свидетельствует тот факт, что в октябре 1927 г. он обратился в союзный ЦИК с предложением включить пункт об административно-правовых секциях в разрабатываемые тогда Основные положения об организации городских советов. РКИ констатировала, что имевшиеся административно-правовые секции оправдали свое существование той помощью, какую они оказывают судебным, прокурорским и административным органам в деле отстаивания революционной законности. В дальнейшем задачи административно-правовых секций, становились еще более значительными: они должны были вести борьбу с бюрократизмом в судебных и правоохранительных органах, участвовать в работе комиссий о несовершеннолетних, в наблюдении за исполнением приговоров, организации помощи освобождаемым из мест заключения и т.д. Поэтому Рабкрин считал необходимым предусмотреть в разрабатываемых Основах организацию административно-правовых секций при горсоветах в обязательном порядке⁵. ЦИК СССР, однако, к мнению Рабоче-крестьянской инспекции не прислушался, и в Основных

¹ Щелловинский А. Как я обвинял // Там же. № 13-14. С. 22.

² Риольф Д. Доклад на пленуме административно-правовой секции // Там же. № 21-22. С. 22–23.

³ Пролетарский суд. 1927. № 19-20. С. 51.

⁴ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 105. Д. 44. Л. 26об.

⁵ ГАРФ. Ф. Р-374. Оп. 1. Д. 501. Л. 112–112об.

положениях об организации городских советов, принятых в феврале 1928 г., в перечень обязательных к созданию секций административно-правовые не были включены¹.

На работе административно-правовых секций Радус-Зенькович акцентировал внимание в своем докладе на III совещании прокурорских работников в марте 1928 г. Административно-правовые секции, как одна из важнейших форм связи судебных и правоохранительных органов с широкой общественностью, на местах должны были создаваться в обязательном порядке. О придании этим секциям обязательного характера Рабкрин намеревался поставить вопрос во ВЦИКе². В то же время Радус-Зенькович сетовал, что из-за отсутствия учета опыта работы имеющихся административно-правовых секций (НКЮ не смог предоставить Рабкрину никаких данных на этот счет) и нечетко сформулированных задач секций предполагаемое широкое распространение этой практики было сложным. Поэтому докладчик призывал исправить эту «печальную картину», уделив налаживанию работы секций как можно больше внимания³.

Свое намерение придать административно-правовым секциям обязательный характер Рабкрин осуществил, предложив включить пункт об этих секциях в постановление «О карательной политике и состоянии мест заключения». Административно-правовые секции, по предложению РКИ, должны были в обязательном порядке создаваться при городских советах, в необязательном – при волостных, районных и сельских. НКЮ предписывалось разработать положение об административно-правовых секциях, а низовым органам прокуратуры и суда вменялось в обязанность вести систематическую работу с членами секций. В качестве основных задач секций выделялись пропаганда советского права, наблюдение за оказанием юридической помощи населению, предоставление из своего состава общественных обвинителей

¹ СЗ СССР. 1928. № 10. Ст. 86.

² Радус-Зенькович В.А. Надо изменить систему и методы в работе прокуратуры по общему надзору (Из речи на совещании прокуроров 17/III – 28 г.) // ЕСЮ. 1928. № 15. С. 462.

³ Там же.

для участия в процессе, а также участие в наблюдательных комиссиях и патронате¹. Однако это дополнение даже не обсуждалось в комиссии, которая занималась разработкой постановления «О карательной политике» (по словам Радус-Зеньковича, по ошибке)². Каких-либо сведений о том, обсуждала ли названная комиссия все-таки этот пункт впоследствии, найдено не было. Очевидно лишь, что в итоговый вариант постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» он не попал.

Работе административно-правовых секций и их популяризации РКИ СССР снова уделила внимание в 1928 г., когда продолжила обследование судебно-следственных органов на среднем уровне. В.А. Радус-Зенькович в принятых в июле по итогу обследования тезисах констатировал недостаточную степень вовлеченности административно-правовых секций в работу местных судебных и правоохранительных органов. В общем удовлетворительной признавались работа секции только Московского совета³. Для исправления положения, исходя из того, что основными задачами секций являлись общественный контроль над аппаратом, содействие его работе и связь его с массами, был предложен ряд мероприятий. В частности, необходимо было обеспечить систематическое участие членов секций в прокурорских и судебных совещаниях, привлекать их к обсуждению мер борьбы с преступностью, чаще проводить обследования судебных и правоохранительных органов силами указанных секций⁴.

Меры к активизации работы административно-правовых секций принимались и руководящими органами юстиции. Так, секции призывались к участию в конкурсе на лучшую секцию, который проводился с начала 1928 г. НКЮ в своем циркуляре от 21 февраля 1928 г. разъяснил требования, которым должна удовлетворять хорошо работающая административно-правовая секция: вовлечение в работу секции широких масс трудящихся, плановость

¹ ГАРФ. Ф. А-259. Оп. 40сч. Д. 865. Л. 129–129об.

² Там же. Л. 129.

³ ГАРФ. Ф. А-406. Оп. 11. Д. 1237. Л. 70.

⁴ Там же. Л. 105–106.

работы, организация правового просвещения населения и т.д. Конкурс предполагал широкое освещение деятельности административно-правовых секций в печати для дальнейшего обсуждения, выявления положительных и отрицательных сторон¹.

Конкурс действительно на некоторое время активизировал работу секций. Широкое освещение работы секций проводилось в печати. Так, о проведенных 17 января заседаниях пленумов секций Московского совета (в том числе административно-правовой и секции РКИ) был помещен отчет в газете «Известия»². В ходе конкурса общественность информировалась о работе секций и включалась в нее. Так, обсуждение работы секций на собраниях рабочих и на сельских сходах было проведено Пензенским исполкомом, а доклад о работе секции РКИ Тульского горсовета вызвал оживленные прения³.

6 февраля 1929 г., после завершения конкурса, НКЮ РСФСР принял циркуляр, в котором констатировал, что обобщенный в ходе конкурса опыт работы ряда административно-правовых секций указывал на полную их жизнеспособность. Наркомюст призывал судебных и административных работников на местах активнее включиться в дело организации административно-правовых секций⁴.

Однако в начале 1930-х гг. наметилось некоторое охлаждение правительства к различным формам привлечения общества к государственному управлению. Это было обусловлено чисто утилитарными причинами. Рабочие, занятые в общественном активе, меньше времени уделяли своим прямым производственным обязанностям. Показателем изменения приоритетов можно считать уже упомянутое постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О полном прекращении мобилизации рабочих от станка на нужды текущих кампаний местными партийными, советскими и другими организациями» от 25 марта 1931 г.⁵ Данное постановление, помимо запрета выдвижения,

¹ ЕСЮ. 1928. № 8. С. 254–255.

² Известия. 1928. 18 января.

³ Как проходит конкурс на местах // Власть советов. 1928. № 8. С. 10.

⁴ ЕСЮ. 1929. № 11. С. 263.

⁵ СЗ СССР. 1931. № 20. Ст. 172.

предусматривало ограничения, связанные с другими формами общественной работы. В частности, рабочим предписывалось производить исполнение «всякого рода общественных обязанностей», в том числе участие в деятельности секций советов, исключительно в нерабочее время. Кроме того, запрещались командировки рабочих «по всякого рода шефским и другим делам» и отвлечение их «в различного рода обследовательские бригады» в рабочее время. По тону и терминологии постановления в общем понятна степень важности для государства «всякого рода» общественных активностей на фоне интереса в развитии промышленности.

Работа секций советов, тем не менее, не была полностью прекращена. Эту форму привлечения граждан в деятельность государственных органов продолжили практиковать и после того, как правительство «остыло» к утопическим идеям о скорой замене государственного управления самоуправлением и о повсеместном общественном контроле как наиболее действенном способе улучшения аппарата власти. В частности, XVII съезд ВКП(б), проходивший в январе – феврале 1934 г., предписал расширить сеть секций местных советов¹.

Однако описанные в настоящем параграфе секции перестали существовать уже к середине десятилетия. Угасание работы секций РКИ связано было прежде всего с ликвидацией самой РКИ. К административно-правовым секциям, так и не получившим законодательной регламентации и тоже существовавшим в значительной степени за счет поддержки со стороны Рабкринна, НКЮ с упразднением последнего утратил интерес. К тому же, в начале 1930-х гг. Наркомюст увлекся секциями революционной законности. Эти секции по своим задачам походили на административно-правовые. Отличие состояло в более вспомогательном характере секций революционной законности: они не претендовали на контроль за работой государственных органов, а призваны были лишь оказывать им необходимое содействие (например, путем ор-

¹ XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (б), 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. М., 1934. С. 673.

ганизации обществ содействия прокуратуре), а также способствовать правовой пропаганде среди населения. По положению о секциях революционной законности при сельских советах, утвержденному в 1934 г., основными задачами последних была организация правового просвещения и правовой помощи трудящимся, а также общественного содействия органам прокуратуры, милиции и суда путем мобилизации вокруг них общественного актива, который действовал под их контролем и по их указаниям¹.

Сама Рабоче-крестьянская инспекция к концу своего существования уже не придавала такого важного значения секциям советов как форме связи органов власти с общественностью. Об этом свидетельствует тот факт, что при проведении в начале 1930-х гг. обследования судебных и правоохранительных органов группой РКИ СССР под руководством А.А. Сольца внимания работе секций советов уделено не было. В постановлении, принятом в марте 1932 г. по итогам этого обследования, подчеркивалась необходимость развития других форм вовлечения общественности в государственное управление – судов общественной самодеятельности, выдвиженчества и социалистического совместительства. О секциях в постановлении нет ни слова².

Таким образом, хотя секционный формат связи с общественностью практиковался и после ликвидации Рабкрин, те секции, которые были связаны с деятельностью последнего в области судебных и правоохранительных органов, с его упразднением тоже прекратили свое существование. Произошло это отчасти потому, что они не вписывались в идеологическую повестку. Идеи о замене государственного управления общественным самоуправлением к середине 1930-х гг. сошли на нет. Как следствие, изменилось и назначение такого общественного института, как секции советов. Из инструмента контроля за государственными органами они превратились во вспомогательное средство самоорганизации общества вокруг поставленных правительством задач. Характерно, что в упомянутом постановлении ЦИК СССР «Об

¹ Ефимочкин В. Секции революционной законности при сельсоветах. М., 1934. С. 54–55.

² Советская юстиция. 1932. № 17–18. С. 10–11.

организационной работе советов», принятом в 1934 г., подчеркивалась необходимость расширять сеть секций советов, «все более превращая их в массовый аппарат исполнения решений партии и правительства по различным отраслям социалистического строительства»¹. Секции же РКИ и административно-правовые секции, как не отвечающие этому новому назначению, были ликвидированы, а последние заменены новым типом секций (революционной законности).

Таким образом, Рабоче-крестьянская инспекция поспособствовала распространению такой формы привлечения трудящихся к государственному управлению, как секции советов. С органами юстиции были связаны два вида секций: секции РКИ и административно-правовые. Через указанные секции происходило информирование, участие и контроль общественности за деятельностью органов юстиции. Также секции играли важную роль в подготовке выдвиженцев. Для активизации работы секций принимались различные меры. Неоднократно обращали внимание на этот вопрос исследователи РКИ, а также был проведен конкурс секций советов. На какое-то время это действительно оживило работу секций.

Однако в первой половине 1930-х гг. секции обоих видов постепенно прекратили свою работу. Секции РКИ были ликвидированы вместе с упразднением в 1934 г. самого Рабкрина. Административно-правовые, поскольку потеряли поддержку со стороны правительства, в конечном счете были фактически заменены секциями революционной законности, в большей степени отвечавшими потребностям текущего момента.

По итогам изучения вклада Рабоче-крестьянской инспекции во внедрение различных форм участия общественности в управленческой деятельно-

¹ СЗ СССР. 1934. № 31. Ст. 234.

сти можно сделать следующие выводы. В конце 1920-х – начале 30-х гг. Рабкрин непосредственно и активно осуществлял проведение такого участия в жизнь в разнообразных формах. Какие-то из этих форм (выдвиженчество и секции советов) существовали и раньше, а в рассматриваемый период им было уделено повышенное внимание. Другие же (суды общественной самодеятельности) в конце 1920-х гг. создавались с нуля по инициативе самого НК РКИ.

Привлечение трудящихся к управлению государством преследовало практические и теоретические цели. С практической точки зрения оно признавалось действенным и необходимым способом улучшения государственного аппарата, а также эффективной борьбы с бюрократизмом. С точки зрения марксистской теории, постепенное вовлечение населения в государственное управление было подготовительным этапом к отмиранию самого государства и заменой его общественным самоуправлением.

Во многом идеологическая обусловленность описанных в настоящей главе форм общественного участия в управленческой деятельности стала причиной того, что уже во второй половине 1930-х гг. почти все они были в основном прекращены. Тезис об отмирании государства потерял на тот момент свою актуальность, а практической пользы они приносили меньше, чем издержек.

По предложению Рабоче-крестьянской инспекции была создана система судов общественной самодеятельности в городе и деревне. Процесс создания судов общественной самодеятельности сопровождался дискуссиями, а необходимость таких судов вызывала сомнения (в какой-то момент даже самой РКИ СССР в отношении примирительных камер). Первоначально указанные суды преследовали цель перевоспитания трудящихся в духе новой коммунистической морали, создавались под пристальным контролем правительства и имели ограниченную компетенцию. Однако практика показала, что идея была удачной. Поэтому суды общественной самодеятельности стали создаваться повсеместно и обрести новыми функциями, необходимыми

государству (прежде всего, поддержание трудовой дисциплины). Изменение первоначальной концепции и поддержка указанных судов самими трудящимися стали причинами долговечности этих институтов.

При участии Рабоче-крестьянской инспекции внедрялось сперва выдвижение рабочих с предприятий в государственный аппарат, а затем социалистическое совместительство. Оба этих мероприятия, помимо описанного выше теоретического смысла, имели также практические задачи. Выдвиженчество активно практиковалось в связи с массовой чисткой советского государственного аппарата, проведенной Рабкрином в конце 1920-х – начале 1930-х гг. Необходимость подбора новых пролетарских кадров взамен «вычищенных» заставило обратить пристальное внимание на выдвижение. В преддверии чистки РКИ провела специальную проверку состояния выдвиженчества. Однако в начале 1930-х гг. практика выдвиженчества была прекращена в силу нехватки рабочих для работы на предприятиях. Эта проблема побудила обратиться к соцсовместительству – совмещению трудящимися своих прямых производственных обязанностей с исполнением управленческих функций в свободное время. Для популяризации указанной формы участия трудящихся в управлении государством Рабкрин издавал нормативные акты, проводил различные совещания соцсовместителей. Однако ко второй половине 1930-х гг. от этой формы тоже отказались. Причиной стала чрезмерная сложность в реализации и обременительность ее для государства. Роль сыграла и ликвидация в 1934 г. Рабоче-крестьянской инспекции.

Рабкрин принял участие в распространении такой формы привлечения трудящихся к государственному управлению, как секции советов. Особо важную роль в контексте органов юстиции играли секции РКИ и административно-правовые. Секции РКИ обладали аналогичными самой РКИ полномочиями, но на местном уровне. Административно-правовые секции были нацелены на привлечение общественности к работе местных органов юстиции путем участия в проводимых указанными органами мероприятиях, а также организации общественного контроля. Также секции обеих типов иг-

рали важную роль при подготовке выдвиженцев в местные судебных и правоохранительные органы. К середине 1930-х гг. названные секции прекратили свое существование, отчасти из-за ликвидации Рабкрина в 1934 г., отчасти из-за того, что больше не отвечали запросам государства в их отношении.

Таким образом, в конце 1920-х – начале 1930-х гг., во многом благодаря Рабоче-крестьянской инспекции, существовало несколько форм участия общества в управлении государством. Хотя все они сыграли определенную положительную роль, большинство (за исключением судов общественной самодеятельности) во второй половине 1930-х гг. прекратило свое существование.

Заключение

В результате проведенного исследования было выявлено, что изменения, произошедшие в организации и деятельности судебных и правоохранительных органов во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг., во многом можно считать заслугой Рабоче-крестьянской инспекции. В указанный период Рабкрин провел ряд проверок названных органов, результатом которых стал целый комплекс предложений по их реформированию. Эти предложения учитывались руководством юстиции и страны в целом при разработке реформ. Кроме того, в самом процессе разработки представители НК РКИ принимали живейшее участие.

Изучение материалов деятельности Рабкрин позволило более полностью уяснить проблемы, связанные с реорганизациями советской судебной и правоохранительной системы второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. Некоторые аспекты подробно были рассмотрены фактически впервые, поскольку без учета вклада НК РКИ изучить их крайне затруднительно. Например, история ликвидации земельных комиссий, сокращения государственной нотариальной сети, а также таких форм участия общественности в управлении государством, как социалистическое совместительство и секции советов.

В других случаях привлечение материалов деятельности Рабоче-крестьянской инспекции позволило выявить истоки и подробнее проследить ход тех или иных реформ. В частности, ход дискуссий вокруг проектов милиционной системы и судебной милиции, а также попытку создать единый аппарат расследования преступлений. Кроме того, в процессе ликвидации арбитражных комиссий Рабкрин сыграл одну из основных ролей. В предложениях НК РКИ в том числе следует искать основу неоднократно подвергавшихся критике упрощенческих реформ уголовного процесса конца 1920-х гг. Одним из основных разработчиков изменений гражданского процессуального законодательства (которые, напротив, оказались в основном удачными) также выступал Рабкрин.

Изучение изменений судебных и правоохранительных органов второй половины 1920-х – первой половины 1930-х гг. через призму деятельности Рабоче-крестьянской инспекции позволило учесть еще один аспект указанных изменений. Он связан со спецификой работы НК РКИ, которая не могла не отразиться на выдвигаемых им предложениях. Обследователи Рабкрина исходили, во-первых, из общих потребностей исторической эпохи и соответствующих конкретных задач, поставленных правительством. Во-вторых, роль играли определенные идеологические установки (в частности, тезис об «отмирании» государства). Такая комбинация не всегда положительно сказывалась на эффективности и качестве работы реформируемых звеньев государственного аппарата. Понимание описанной специфики также способствует большему пониманию того, почему не все инициированные Рабкрином реформы оказались удачными, а некоторые предложения вовсе не были реализованы. Надо думать, роль здесь играл и тот факт, что обследователи РКИ не были профессиональными работниками юстиции и не всегда могли оценить последствия предлагаемых преобразований. Например, как в случае с предложением о ликвидации Верховного суда СССР, которое практического воплощения так и не получило.

Кроме того, опыт Рабкрина как органа, в своей деятельности опирающегося на широкую общественность, позволил уяснить и эффективность таких методов следовательской работы. Учет мнений, высказываемых трудящимися по поводу тех или иных преобразований, мог стать одним из основных факторов успешности названных преобразований. К примеру, «перефилирование» товарищеских судов из органов, разбирающих в основном бытовые конфликты, в инструмент поддержания трудовой дисциплины на предприятиях первоначально был инициирован непосредственно самими рабочими. Такое изменение, среди прочего, обусловило долговечность указанного института.

Таким образом, изучение вклада Рабоче-крестьянской инспекции в реформирование судебных и правоохранительных органов во второй половине

1920-х – первой половине 1930-х гг. способствовало гораздо лучшему пониманию причин, сути и последствий указанных реформ. Эти реформы представляют собой один из существенных этапов становления советской судебной и правоохранительной системы. В значительной степени в них же коренятся причины последующих событий и изменений, связанных с названной системой (например, дефекты уголовного процесса, отчасти обусловившие массовые репрессии 1930-х гг.). По этой причине произведенное исследование деятельности НК РКИ по реформированию судебных и правоохранительных органов во второй половине 1920-х – первой половине 1930-х гг., хотя не претендует на абсолютную полноту и завершенность, имеет существенное значение в контексте истории указанных органов в советский период,

Список использованных источников и литературы

Источники

Архивные материалы

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

Фонд А-259 – Совет министров РСФСР (Совмин РСФСР)

Опись 12а. Д. 12

Опись 40сч. Д. 865

Фонд А-353 – Министерство юстиции РСФСР (Минюст РСФСР)

Опись 4. Д. 21

Опись 10. Д. 9, 14, 15, 22, 29

Фонд А-406 – Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР (НК РКИ РСФСР)

Опись 1. Д. 750, 1033, 1170, 1302, 1304

Опись 3. Д. 846, 885

Опись 7. Д. 405

Опись 11. Д. 879, 1056, 1145, 1146, 1201, 1235, 1237, 1263, 1275, 1292

Опись 25. Д. 324

Фонд Р-374 – Центральная контрольная комиссия ВКП(б) – Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции СССР (ЦКК ВКП(б) – НК РКИ СССР)

Опись 1. Д. 316, 501, 681

Опись 3. Д. 119, 130, 131

Опись 6. Д. 298

Опись 27. Д. 799, 1410

Опись 28. Д. 1955, 2147, 2598, 4034

Фонд Р-393 – Народный комиссариат Внутренних дел РСФСР (НКВД РСФСР)

Опись 74. Д. 94

Опись 78. Д. 33

Опись 79. Д. 19

Фонд Р-1235 – Всероссийский центральный исполнительный комитет советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (ВЦИК)

Опись 71. Д. 116

Опись 72. Д. 337.

Опись 73. Д. 73

Опись 74. Д. 388, 391

Опись 105. Д. 44

Опись 106. Д. 263, 271

Фонд Р-3316 – Центральный исполнительный комитет СССР (ЦИК СССР)

Опись 21. Д. 601

Опись 23. Д. 541, 542

Опись 24. Д. 21

Опись 25. Д. 174

Опись 27. Д. 301

Фонд Р-4042 – Главное управление местами заключения (ГУМЗ) наркомата Внутренних дел РСФСР

Опись 16. Д. 24, 35

Фонд Р-4084 – Государственный институт техники управления (ИТУ) народного комиссариата Рабоче-крестьянской инспекции

Опись 1. Д. 738

Фонд Р-5201 – Особая коллегия высшего контроля по земельным спорам при Президиуме Всероссийского центрального исполнительного комитета

Опись 8. Д. 5, 21, 22

Фонд Р-5446 – Совет министров СССР

Опись 10. Д. 2547

Опись 11. Д. 2657а, 2831

Опись 12. Д. 2679, 2697

Фонд Р-5451 – Всесоюзный центральный совет профсоюзов (ВЦСПС)

Опись 4. Д. 181

Опись 12. Д. 155, 464

Опись 14. Д. 234, 360

Фонд Р-5674 – Совет труда и обороны при Совете народных комиссаров (СТО СССР)

Опись 7. Д. 75

Фонд Р-7709 – Центральные комитеты профессиональных союзов работников государственных учреждений

Опись 4. Д. 546

Фонд Р-8131 – Прокуратура СССР

Опись 38. Д. 15

Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ)

Фонд 17 – Центральный комитет КПСС (1898, 1903–1991)

Опись 3. Д. 801

Фонд 153 – Стучка Петр Иванович (1865–1932)

Опись 1. Д. 52

Фонд 605 – Радус-Зенькович Виктор Алексеевич (1878–1967)

Опись 1. Д. 29, 47

Нормативные акты и сборники документов

III пленум ЦКК ВКП(б). Июль. 1931. М.: ОГИЗ; Л.: Московский рабочий, 1931. – 95 с.

III сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва (12–27 мая 1922 г.): Стенографический отчет. Бюллетень № 7. М.: Издание ВЦИК, 1922.

V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. 10 – 15 марта 1924 года. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М.: Юрид. изд-во, 1924. – 306 с.

XIV съезд Всесоюзной коммунистической партии (б). Декабрь 1925 года. Стенографический отчет. М.; Л.: Госиздат, 1926. – 1029 с.

XV съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. – 1416 с.

XVI конференция Всесоюзной коммунистической партии (б). 23 — 29 апреля 1929. Стенографический отчет. М.; Л.: Госиздат, 1929. – 337 с.

XVI Съезд Всесоюзной Коммунистической Партии (б): Стенографический отчет. М.: ОГИЗ; Л.: Моск. рабочий, 1931. – 781 с.

XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (б), 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. М.: Партиздат, 1934. – 716 с.

Административные органы в новых условиях / под ред. Е.Г. Ширвиндта. М.: Изд-во Нар. комиссариата внутренних дел РСФСР, 1930. – 119 с.

Волисполкомы и Сельсоветы: по данным обследования ЦКК РКП(б) и НКРКИ / под ред. замнаркома НКРКИ СССР С. Е. Чуцкаева и наркома НКВД РСФСР А. Г. Белобородова. М.: Изд-во НКРКИ, 1924. – 219 с.

Вопросы промышленного права. Материалы Второго Сопещения Юристоконсультов Госпромшленности. М.: Гос. технич. изд-во, 1928. – 180 с.

Второй всероссийский съезд административных работников. 23–30 апреля 1928 года (сокращенная стенограмма). М.: изд-во Нар. ком. внутр. дел, 1929. – 136 с.

Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части. Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. Том II. СПб.: Сенатская типография, 1900. – 1215 с.

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: С прил.: Инструктивного письма ГKK Верховсуда № 1 - 1926 г., Инструкции НКЮ и НКВД от 3 июля 1925 г. о порядке исполнения судебных решений, свыше 30-ти циркуляров и разъяснений НКЮ и Верховсуда... – 3-е изд., с изм. и доп. по 20 июля 1926 г. Л.; М.: Рабочий суд, 1926. – 176 с.

ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918-1960 // Под ред. акад. А.Н. Яковлева; сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. М.: Материк: Междунар. фонд «Демократия», 2000. – 888 с.

Инструкция ВЦСПС и Верховного суда СССР о работе производственных товарищеских судов на предприятиях, учреждениях, совхозах, МТС и МТМ. М.: 18 тип. треста "Полиграфкнига", 1935. – 6 с.

Инструкция НКРКИ СССР по проверке и чистке советского аппарата: с разъяснениями и указаниями Центральной комиссии по чистке при НКРКИ СССР. Саратов: тип. № 2 крайполиграфтреста в Саратове, 1929. – 15 с.

Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898-1988) / Под общ. ред. А. Г. Егорова, К. М. Боголюбова. В 16 т. Т. 5: 1929–1932. М.: Издательство политической литературы, 1984. – 446 с.

Материалы Народного комиссариата юстиции. Вып. XI-XII. Пг.: Издание Народного Комиссариата Юстиции, 1921. – 124 с.

Новое землеустройство. По материалам Всероссийского Съезда землеустроителей и мелиораторов. М.: Новая деревня, 1922. – 63 с.

Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б). 29 июля — 9 августа 1927 г. Документы и материалы: В 2 кн. Кн. 2 / Сост. И. И. Кудрявцев. М.: Политическая энциклопедия, 2020. – 704 с.

Реформа тюрем и перспективы исправительно-трудового дела в СССР. 1-ое Всесоюзное совещание пенитенциарных деятелей 15–21 октября 1928 года. М., 1929. – 283 с.

Сборник действующих постановлений пленума и директивных писем Верховного Суда СССР. 1924-1944 гг. Под. ред. И. Т. Голякова. М.: Юрид. изд-во, 1946. – 228 с.

Периодические издания

Административный вестник

Бюллетень НКВД РСФСР

Бюллетень ЦКК ВКП(б) – НКРКИ СССР и РСФСР

Ведомости Верховного Совета СССР

Еженедельник советской юстиции (ЕСЮ)

Известия

Правда

Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик (СЗ СССР)

Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ)

Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР)

Судебная практика РСФСР

Труд

Иные опубликованные источники и литература

А. Л. Об ограничении возможности кассационного обжалования приговоров и решений народных судов // Советская юстиция. 1931. № 2. С. 26–28.

Абдулин Р.С. Судебное управление в Российской Федерации: историко-юридическое исследование. М.: Юрлитинформ, 2014. – 353 с.

Абрамов С. Еще и еще раз об арбитражных комиссиях // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 45. С. 1055–1057.

Абрамов С. Ликвидировать ли нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 26–27.

Абрамов С. За упрощение гражданского процесса // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 16. С. 354–356.

Абрамов С. Упрощение гражданского процесса // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 26. С. 601–605.

Абрамов С. Упрощение гражданского процесса // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 29. С. 680–681.

Абрамов С.Н. Упрощение гражданского процесса // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 21. С. 477–480.

Андреева Е.С. Становление и развитие арбитражных судов в России в период с 1922 г. по 1993 г.: Историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – 197 с.

Арбитраж в СССР / под ред. проф. А.Ф. Клейнмана. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 192 с.

Асин М. Металлисты о товарищеских судах // Суд идет. 1929. № 8. С. 437–438.

Аскарханов С. Дальнейшее упрощение и улучшение гражданского процесса // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 24. С. 690–692.

Б. «Беспризорные» дела или дела, по которым не допускается кассационное обжалование // Советская юстиция. 1931. № 27. С. 6–9.

Б. Суды игнорируют применения других мер социальной защиты, кроме принудработ // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 19–20.

Б.У. Проблема тюрем в государственном институте по изучению преступности и преступника // Административный вестник. 1927. № 7–8. С. 36–41.

Барзман. Формы пересмотра решений по трудовым делам // Рабочий суд. 1928. № 12. С. 899–903.

Барциц И.Н., Краковский К.П. Большевистские know how борьбы с бюрократизмом (середина 1920-х – начало 1930-х гг.) // Российский правовой журнал. 2020. № 3 (4). С. 34–46.

Барышев. Органы расследования (В порядке дискуссии) // Административный вестник. 1930. № 2. С. 35–37.

Болтинов С. Обсуждение проекта нового УПК на пленуме Московского губсуда // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 8. С. 242–243.

Ботоев К. Еще о следственном аппарате // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 9. С. 198–200.

Бранденбургский Я. Два вопроса // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 49. С. 1175–1176.

Бранденбургский Я. К вопросу о реформе земельных судов // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 24. С. 721–725.

- Бранденбургский Я.Н. По поводу одного решения // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 38. С. 866–868.
- Бранденбургский Я. О новых планах реорганизации судебного дела // Правда. 1927. 30 сентября.
- Булацкий В.Г. Виктор Алексеевич Радус-Зенькович – революционер, журналист, публицист: дисс. ... канд. историч. наук. Минск, 1984. – 221 с.
- Бунцельман С. Роль арбитражных комиссий в связи с усилением плановых начал в хозяйстве СССР // Право и жизнь. 1928. № 2–3. С. 94–98.
- Бушуев И.А. Исправительные работы. М.: Юрид. лит., 1968. – 199 с.
- Ванаг П. Нужны ли нотариальные конторы // Известия. 1930. № 197.
- Ванштейн Н. Периферийные органы суда и прокуратуры // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 1. С. 11–12.
- Васильев В.А. Товарищеские суды: история, перспективы деятельности в условиях рынка // Трудовое право. 2008. № 1. С. 18–21.
- Винокуров А. Еще о Верховном суде СССР // Известия. 1928. 15 июля.
- Винокуров А. О Верховном суде СССР (ответ тов. Радус-Зеньковичу) // Известия. 1928. 8 июня.
- Винокуров А.Н. Об изменении и дополнении положения о Верховном суде Союза ССР // Вестник Верховного суда СССР и Прокуратуры Верховного суда СССР. 1927. № 2.
- Водопьянов Д. Судебная и административная милиция // Еженедельник советской юстиции. 1926. № 46. С. 1306–1308.
- Волгарь. Рабочие-соцсовместители на судебной работе // Советская юстиция. 1931. № 28. С. 10.
- Воронин Д.В. Развитие института государственного арбитража и его влияние на советскую экономику: союзно-республиканский и региональный аспекты: 1922–1991 гг.: дисс. ... д-ра истор. наук. Кемерово, 2016. – 553 с.
- Выполнение органами юстиции директив XVI съезда партии и очередные задачи на 1931 г. (Доклад тов. Янсона на IV совещании руководящих работни-

ков юстиции РСФСР 20 января 1931 г.) // Советская юстиция. 1931. № 3. С. 1–18.

Вышинский А.Я. Революционная законность и задачи советской защиты (Исправленная и дополненная стенограмма доклада на собрании Московской коллегии защитников 21 декабря 1933 г.). М.: Ред.-изд. сектор Мособлисполкома, 1934. – 41 с.

Вышинский А.Я. Революционная законность на современном этапе. М.: Сов. законодательство, 1932. – 104 с.

Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. – 218 с.

Г. Д. Сокращайте волокиту по земельно-судебным спорам // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 37–38. С. 27.

Гаранжа С.А. Исправительно-трудовая политика Советского государства (на примере общих мест заключения РСФСР) в 1917–1934 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 228 с.

Герцензон А.А. Борьба с преступностью в РСФСР. По материалам обследования НК РКИ СССР. Под редакцией и с предисловием В.А. Радус-Зеньковича. М.: Юридическое изд-во, 1928. – 162 с.

Г. Итоги 1-й конференции Тагильского округа Уральской области // Административный вестник. 1929. № 12. С. 41–42.

Гершович. Несколько слов о реформе УПК // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 50. С. 1562–1563.

Гинзбург Л. Арбитражные комиссии и государственное хозяйство // Революция права. 1928. № 6. С. 18–32.

Гойхбарг А.Г. Курс гражданского процесса. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. – 320 с.

Горохов Г. Начало перестройки адм. работы // Административный вестник. 1929. № 12. С. 44–45.

Грач Л. Пути улучшения работы по исполнению решений // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 23. С. 530–534.

- Гребенцов А.М. Развитие хозяйственной юрисдикции в России. М., 2002. – 304 с.
- Д. Р–рг. Производственно-товарищеские суды (Совещание председателей товарищеских судов) // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 3.
- Д–в. Следуйте примеру соцсовместителей завода им. Воровского // За темпы, качество, проверку. 1931. № 5. С. 59.
- Дивонин Г. Ликвидировать нотариат // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 23–25.
- Доклад Народного Комиссара Юстиции РСФСР тов. Янсона // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 9-10. С. 193–212.
- Доклад т. Вышинского «О мерах к улучшению качества судебной и прокурорской работы» // Советская юстиция. 1934. № 13. С. 11–23.
- Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917–1950 гг.). М.: Наука, 1978. – 493 с.
- Евтихеев И.И. Земельное право. М; Л.: Гос. сел.-хоз. изд-во «Новая деревня», 1929. – 437 с.
- Еремин М., Строгович М. Неотложные задачи следствия. Единый расследовательский аппарат // Советская юстиция. 1930. № 28. С. 10–11.
- Ефимочкин В. Секции революционной законности при сельсоветах. М.: Советское законодательство, 1934. – 54 с.
- Желудкова Т.И. Деятельность ЦКК-РКИ по совершенствованию милиции и исправительно-трудовых учреждений (1923-1928 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973. – 211 с.
- Загородний. Реформа или увлечение // Административный вестник. 1928. № 4. С. 18–22.
- Загорье. Как работает Уральский суд (окончание) // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 17–20.
- Загорье Б. Нужна ли нам судебная охрана конституции? // Вестник советской юстиции. 1928. № 17. С. 501–502.

- Захарова Ю. Соцсовместительство в органах юстиции // За темпы, качество, проверку. 1933. № 1. С. 47–48.
- Зенькович В. Дела частного обвинения // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 32. С. 980–983.
- Зенькович В. Заключение и выводы // Ежедневник советской юстиции. 1922. № 46-47. С. 23.
- Зенькович В. К пересмотру «Основ судостроительства Союза Советских Социалистических Республик и союзных республик» // Советская юстиция. 1930. № 3. С. 10–14.
- З.З. За сельский общественный суд // Власть советов. 1930. № 16. С. 19.
- Зильберман. К Проекту положения о секциях и депутатских группах // Власть советов. 1931. № 15. С. 20.
- Извеков С. О работе земельных комиссий по новой подсудности // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 6. С. 18.
- Извеков С.Н. Один из недостатков в работе волземкомиссий // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 5. С. 18–19.
- Извеков С.Н. О результатах реорганизации разрешения земельных споров // Сельскохозяйственная жизнь. 1929. № 14. С. 14–15.
- Ильина Т.Н., Рулев М.С. Земельные комиссии в РСФСР 1920-х годов: судостроительные и судопроизводственные аспекты // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2022. № 2. С. 91–104.
- Иодковский А. Проект УПК и постановление Коллегии РКИ СССР // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 49–50. С. 1237–1238.
- К.К. Нужен ли обвинитель и защитник в советском суде? (Диспут 21 и 27 октября 1927 г. в Криминалогическом Кабинете Ленинградского Областного Суда) // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 75–85.
- Каган А. О курсах для выдвиженцев // Власть советов. 1929. № 40–41.
- Как проходит конкурс на местах // Власть советов. 1928. № 8. С. 9–11.
- Каллистратова Р.Ф. Государственный арбитраж. Проблемы совершенствования организации и деятельности. Краснодар: Советская Кубань, 2008. – 553 с.

- Карева М.П. Шефство и соцсовместительство. Л.: изд-во и тип. изд-ва Обл-исполкома и Ленсовета, 1932. – 123 с.
- Карин А. Работа товарищеских судов // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 17. С. 377–379.
- Кацва И. К предстоящему бюджетному году // Административный вестник. 1927. № 7–8. С. 1–5.
- Кацва И. Некоторые вопросы административной работы (по поводу краевого совещания административных работников Сибирского края) // Административный вестник. 1927. № 6. С. 1–5.
- Киселев А. К конкурсу на лучшую секцию (комиссию) // Власть советов. 1928. № 2. С. 1–3.
- Киселев И. Ближайшие задачи в деле укрепления органов Рабоче-крестьянской милиции // Административный вестник. 1930. № 7. С. 19–27.
- Киселева Е.Л. Чистки государственных учреждений в 1929-1932 гг. как советский метод борьбы с бюрократизмом // Вестник РУДН. История России. 2009. № 4. С. 60–74.
- Клевер А.И. О судебной милиции // Административный вестник. 1928. № 1. С. 27–29.
- Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс за 20 лет // Клейнман А.Ф. Избранные труды Т. 2. Краснодар: Советская Кубань, 2009. – 807 с.
- Ковалев Б.Н. Предтеча российского нотариата // История новгородского нотариата: Факты, хроника, комментарии / Авт.-сост. Б.И. Лившиц. М., 2002. – 261 с.
- Кодинцев А.Я. Дефекты советского уголовного судопроизводства в 30-е годы XX века // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 1(19). С. 23–33.
- Кодинцев А.Я. Разрушение и восстановление системы советского нотариата в середине 30-х годов XX века // Нотариус. 2006. № 3. С. 43–46.
- Кодинцев А.Я. Советское гражданское судопроизводство в середине 30-х годов XX века // Защита частных прав: проблемы теории и практики: материа-

лы 2-й ежегодной международной научно-практической конференции, Иркутск, 20–21 июня 2013 года / под ред. Н.П. Асланян, Ю.В. Виниченко. Иркутск, 2013. С. 181–186.

Кожевников В.М. История советского суда. – М.: Юрид. изд-во, 1948. – 376 с.

Кому нужны такие директивы? // За темпы, качество, проверку. 1931. № 4. С. 64–65.

Кондрашова М. Соцсовместитель Трофим Семенович Прянишников // За темпы, качество, проверку. 1933. № 21. С. 38–41.

Конюхов А. Подготовка работников юстиции на областных юридических курсах // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 19. С. 440–442.

Крыжан А.В. Местные органы и учреждения юстиции черноземных губерний в социально-политической повседневности первых десятилетий советской власти (1917-1936 гг.): дисс. ... д-ра историч. наук. Курск, 2022. – 362 с.

Крыленко Н. К проекту нового УПК // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 47. С. 1457–1459.

Крыленко Н. На рубеже // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 43. С. 1332–1334.

Крыленко Н. Пора! // Революция права. 1927. № 4. С. 84–91.

Крыленко Н.В. Ленин о суде и уголовной политике М.: Сов. законодательство, 1935. – 269 с.

Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. Часть вторая. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. М.: Гос. изд-во, 1928. – 157 с.

Кубяк Н.А. На борьбу с извращениями в земельной политике // Сельскохозяйственная жизнь. 1929. № 30.

Куприянова О.И. В поисках принципов советского уголовного процесса в 20-е годы // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2017. № 2. С. 81–91.

- Лаговиер Н. Новый закон о принудительных работах без содержания под стражей. М.: Юриич. изд-во НКЮ РСФСР, 1929. – 32 с.
- Лаговиер Н. Обзор работ III совещания прокурорского надзора // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 15. С. 449–460.
- Лаговиер Н. Роль и качество работы подготовительных судебных заседаний // Советская юстиция. 1934. № 24.
- Лебедев А. Вызовы свидетелей в суд и интересы производства // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 31. С. 959–960.
- Левичев Т. О социалистическом совместительстве // Власть советов. 1931. № 34–35. С. 28–30.
- Ленин В.И. Лучше меньше, да лучше // Полн. собр. соч. Т. 45. М.: Издательство политической литературы, 1970. – 729 с.
- Лёзов И. Л. Советский суд в 1917–1940 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
- Линицкий А. Нужен ли государственный нотариат? // Советская юстиция. 1931. № 14. С. 24–25.
- Липкин С. Дела частного обвинения // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 29. С. 887–888.
- Лисицын А. Вопросы земельного права в общих судах // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 1. С. 8–10.
- Лисицын А. О кассационной инстанции // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 10. С. 224–225.
- Лисицын А. Прокуратура и губотюсты // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 2.
- Лихачев В. Участие сельских советов в разрешении земельных споров // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 26. С. 18.
- Лобанов С. Еще о судебной милиции // Административный вестник. 1928. № 1. С. 29–31.
- Логинов П.В. Предварительная подготовка гражданских дел к слушанию. – М.: Госюриздат, 1960. – 148 с.

- Лунин. Очередные организационные вопросы юстиции // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 2.
- Люблинский П. Процессуальные вопросы в новом законе о судеустройстве // Советская юстиция. 1938. № 20–21. С. 21–28.
- Максимович А.Я. Арбитраж в системе министерства, ведомства. М.: Наука, 1987. – 126 с.
- Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Органы ЦКК – НК РКИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923–1934 гг.). М.: Юрид. лит., 1964. – 220 с.
- Нахимсон Ф. VI Съезд и коллегия защитников // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 7. С. 161–162.
- Нахимсон Ф.М. Больше инициативы и творчества // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 3–9.
- Нехамкин Н. Серьезная ошибка // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 37. С. 1140–1141.
- Никитин В. Судебная и административная милиция и волостная прокуратура // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 14. С. 414–416.
- Нюрина Ф. Соцсовместительство в органах юстиции // За темпы, качество, проверку. 1932. № 12. С. 43–46.
- О земельных комиссиях и народном суде (Из доклада НКЮ и Верх. Суда, представленного совещанию по советскому строительству при Президиуме ВЦИКа) // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 12. С. 302–306.
- Об исправительно-трудовой политике (Тезисы к докладу тов. Трасковича на VI Съезде прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 46–47. С. 1194–1197.
- Овсянников Н., Фирсов В. Об арбитражных комиссиях, о метафизике и диалектике тов. Радус-Зеньковича // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 42–43. С. 1103–1106.
- Олейник И.И., Олейник О.Ю. Становление системы подготовки юридических кадров в советской России // Вестник ИГЭУ. 2005. № 2. С. 1–9.

Олейник О.Ю., Олейник И.И. Структура и компетенция центрального аппарата наркомата Юстиции РСФСР в 1929–1936 гг. // Вестник ИГЭУ. 2006. № 1. С. 1–5.

Орлов А. Незаконные сделки с землей и борьба с ними // Советская юстиция. 1930. № 15. С. 8–11.

Осипович В. Больше внимания гражданским делам в народном суде // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 6. С. 161–163.

Осипович В. К новому курсу в уголовно-судебной политике // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 47. С. 1459–1461.

Отклики с мест на предложения НК РКИ СССР и РСФСР о низовой сети судебно-следственных органов и прокуратуры // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 1. С. 16–22.

Первое всесоюзное совещание судебно-прокурорских работников. Прения по докладу прокурора Союза И.Я. Акулова и содокладу председателя Верховного суда СССР А. Н. Винокурова «XVII съезд партии и задачи революционной законности» // За социалистическую законность. 1934. № 6.

Павлов А.Н. Взаимодействие органов милиции и общественных организаций по охране правопорядка в период новой экономической политики (историко-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 3 (31). С. 47–53.

Подушкин А. Об административно-правовой секции // Пролетарский суд. 1927. № 9-10. С. 15.

Полянский П.Л. Вклад Рабкрина в разработку постановления «О карательной политике и состоянии мест заключения» 1928 года // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 4. С. 36–51.

Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы в середине 1920-х годов и его первые результаты // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 4. С. 3–20.

Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебной-следственной и изменение процессуального законодательства конца нэпа // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 6. С. 27–58.

Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебной-следственной системы и создание товарищеских судов // Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право. 2020. № 5. С. 19–36.

Полянский П.Л. Правовое регулирование брачно-семейных отношений в российском обществе: историко-правовое исследование. М.: Зерцало, 2016. – 400 с.

Полянский П.Л. Приближение суда к трудовым массам: об упрощении судопроизводства во второй половине 20-х годов XX века // Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире: Сб. тр. Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–3 июня 2017 г.) / Ред. В.В. Денисенко, М.А. Беляев. Воронеж, 2017. С. 100–107.

Полянский Н.Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1956. – 271 с.

Полянский Н.Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – 212 с.

Попков Ф. Меньше секций, но больше руководства ими // Власть советов. 1928. № 10–11. С. 31.

Поспелов И. Больше активности сельсовета к работе земельного суда // Сельскохозяйственная жизнь. 1928. № 20. С. 19.

Приградов М. Новый закон о нотариальных функциях волостных исполнительных комитетов и сельских советов // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 13. С. 392–395.

Прушицкий С.М. Гражданский и уголовный процессы // Революция права. 1928. № 3. С. 66–87.

Прушицкий С.М. К реформе гражданского процесса // Революция права. 1929. № 2. С. 37–56.

- Радус-Зенькович В.А. Надо изменить систему и методы в работе прокуратуры по общему надзору (Из речи на совещании прокуроров 17/III – 28 г.) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 15. С. 460–463.
- Радус-Зенькович В.А. Необходимое дело (О товарищеских и третейских судах) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 10. С. 289–290.
- Радус-Зенькович В.А. О Верховном Суде Союза (По материалам НК РКИ СССР) // Известия. 1928. 2 июня.
- Радус-Зенькович В. Арбитражные комиссии и система общего суда // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 27. С. 759–765.
- Радус-Зенькович В. О Верховном Суде Союза (ответ тов. Винокурову) // Известия. 1928. 30 июня.
- Радус-Зенькович В. О Верховном Суде Союза (по материалам НК РКИ СССР) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 20. С. 591–593.
- Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 30. С. 829–832.
- Радус-Зенькович В. Судебная система и прокуратура (Система построения, работы, руководства) // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 31. С. 853–856.
- Реент Ю.А., Жигалев А.В. Становление исправительно-трудовой системы советской России в 20-е годы XX века // Человек: преступление и наказание. 2009. № 2. С. 35–41.
- Резников И. Ни «воды», ни «ребенка» // Труд. 1928. 16 марта.
- Резолюции первого Всесоюзного совещания судебно-прокурорских работников и первого Всесоюзного прокурорского совещания. По докладу А.Я. Вышинского о мероприятиях по улучшению качества судебно-прокурорской работы // За социалистическую законность. 1934. № 5.
- Резолюции третьего совещания прокурорского надзора // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 14. С. 419–422.

- Реформа Советского уголовного процесса. Прения по докладу Н.В. Крыленко и заключительные слова Н.В. Крыленко и А.Я. Эстрина // Революция права. 1928. № 2. С. 67–93.
- Речь тов. П.И. Стучка на заседании Пленума Верховного Суда РСФСР 26 января 1931 года // Советская юстиция. 1931. № 6. С. 1–6.
- Ривкин М. Как улучшить работу следователей // Советская юстиция. 1931. № 1. С. 19–22.
- Риольф Д. Доклад на пленуме административно-правовой секции // Пролетарский суд. 1927. № 21-22.
- Роз Д. Хозорганы и арбитражные комиссии // Рабочий суд. 1929. № 10-11. С. 819.
- Розенберг А. По поводу некоторых спорных вопросов // Рабочий суд. 1928. № 1. С. 21–29.
- Розенберг Д. Рационализация судебно-земельного дела (По материалам НКЗ РСФСР) // Рабочий суд. 1928. № 5. С. 417–419.
- Розит Д.П. Проверка работы низового аппарата в деревне. Основные итоги проверки низового аппарата членами ЦКК РКП(б) в 12 уездах и округах СССР. М.: Изд-во НКРКИ СССР, 1926. – 96 с.
- Рябинина Т.К. Особенности реализации судебной власти в стадии назначения судебного заседания: прошлое и настоящее: монография. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 239 с.
- Саранцев Н.В. Элитные кадры ВКП(б) Нижневолжского края: Василий Петрович Старанников // Наука и общество. 2012. № 1(4). С. 54–60.
- Свердлов Г. Что есть нотариус? // Советская юстиция. 1935. № 30.
- Севастьянов С.С. Развитие форм участия трудящихся в охране общественного порядка в РСФСР в период построения социализма: 1917–1936 гг.: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984. – 188 с.
- Седов С. Примириительные камеры или сельские суды // Еженедельник советской юстиции. 1929. № 49. С. 1145–1147.

- Седов С. Работа советского аппарата и органов юстиции в курском опытном округе // Советская юстиция. 1930. № 2. С. 7–12.
- Смородов В. Судебная милиция или волостная прокуратура? // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 3. С. 55–57.
- Смыкалин А.С. Пенитенциарная система советской России 1917 – начала 1960-х гг.: Историко-юридическое исследование: дисс. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. – 325 с.
- Соколова Н.В. Этапы становления процессуального права России: с 1917 года по настоящее время: дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007. – 180 с.
- Соловьев В. Судебная и административная милиция // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 3. С. 55.
- Сольц А. Как не надо бороться с волокитой // Правда. 1928. 24 февраля.
- Спирин М. Кулацкому нажиму на земельные комиссии – дать отпор (По материалам приема ходяков в ОКВК) // Сельскохозяйственная жизнь. 1929. № 35. С. 10–11.
- Стельмахович А. За ликвидацию земкомиссий // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 20. С. 593–594.
- Стельмахович А. О делах частного обвинения // Правда. 1927. 1 апреля.
- Строгович М.С. К вопросу о Верховном Суде Союза ССР // Вестник Верховного суда СССР и Прокуратуры Верховного суда СССР. 1928. № 4.
- Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1: Основные положения науки уголовного процесса. М.: Наука, 1968. – 470 с.
- Сырых В.М. Н.В. Крыленко – идеолог советского правосудия. М.: Рос. акад. правосудия, 2003. – 410 с.
- Тагер С. Пенитенциарные проблемы // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 34. С. 1049–1052.
- Тадевосян В. Надзор по гражданским делам // Советская юстиция. 1930. № 14. С. 8–10.

Тезисы о реформе УПК. Постановление Коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР (из протокола № 464/9 заседания от 9 июня 1927 г.) // Ежедневник советской юстиции. 1927. № 47. С. 1471–1473.

Тезисы П.И. Стучки о реформе УПК // Революция права. 1928. № 1. С. 120–125.

Тимофеев М. Великий почин (о сельских примирительных камерах) // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 28. С. 786–788.

Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883–1954): государственный деятель и правовед. Статья шестьдесят третья // Законодательство. 2022. № 10. С. 87–94.

Трибуналы общественного мнения. Товарищеские суды и примирительные камеры // Суд идет. 1929. № 1. С. 3–12.

Труддисциплина и товарищеские суды // Суд идет. 1929. № 7. С. 361–368.

Ундревич В. О предварительном следствии // Ежедневник советской юстиции. 1924. № 9. С. 200–202.

Утевский Б.С. Советская исправительно-трудовая политика. Учебник для вузов и юридических курсов / под ред. Б.С. Ошеровича. М.: Советское законодательство, 1934. – 253 с.

Утевский Б.С. Уголовный кодекс в ред. 1926 г. и вопросы исправительно-трудового дела // Административный вестник. 1927. № 5. С. 39–45.

Уфимский. Нужно ли создавать примирительные камеры при сельсоветах // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 1. С. 14–15.

Файнблит С. Преступность и частная амнистия // Известия. 1927. 2 ноября.

Факурдинова А.Г. Система квазисудебных институтов в советском обществе 1920-х гг.: дисс. ... канд. историч. наук. Тамбов, 2020. – 224 с.

Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. СПб., 1910. – 608 с.

Цифринович В. Проходимец в роли нарсудьи // Правда. 1928. 25 июля.

Чельцов М.А. Уголовный процесс. М.: Юрид. изд-во, 1948. – 624 с.

- Чердаков О.И. О «суррогатных» правоохранительных органах и их роли в правоохранительной политике 30-х гг. XX в. // Право и образование. 2012. № 4. С. 124–127.
- Черёмин М.А. Приказное производство в гражданском процессе: дисс. ... канд. юрид. наук. Иваново, 1999. – 211 с.
- Черныш-Чернер. Реформа исправительно-трудового дела // Советская юстиция. 1930. № 1. С. 23–24.
- Черныш-Чернер В. Задачи административно-правовых секций советов // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 12. С. 289–291.
- Черныш-Чернер В. Принудработы и их реальность // Советская юстиция. 1930. № 13. С. 20–22.
- Шавров Б. Судебная и административная милиция // Административный вестник. 1927. № 6. С. 34–40.
- Шалюпа М. За организацию сельских судов (в порядке обсуждения) // Известия. 1929. 28 ноября.
- Ширвиндт Е. Задачи НКВД и его местных органов в реконструктивный период // Административный вестник. 1930. № 2. С. 1–5.
- Ширвиндт Е. О проблемах преступности (Цели и задачи Государственного Института) // Проблемы преступности. Сборник / под ред. Е. Ширвиндта, Ф. Трасковича, М. Гернета. Вып. 1. М., 1926. С. 3–13.
- Ширвиндт Е. Пенитенциарная система и очередные проблемы советской карательной политики // Революция права. 1928. № 3. С. 38–50.
- Ширвиндт Е. Современные проблемы карательной политики // Административный вестник. 1928. № 3. С. 10–14.
- Ширвиндт Е.Г., Утевский Б.С. Советское исправительно-трудовое право. М.: Госюриздат, 1957. – 241 с.
- Щебловинский А. Как я обвинял // Пролетарский суд. 1927. № 13-14. С. 22.
- Эстрин А. VI съезд прокурорских, судебных и следственных работников РСФСР // Революция права. 1929. № 3. С. 84–98.

Эстрин А. Пробел, который нужно заполнить // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 6. С. 129–131.

Эстрин А., Трахтерев В. Развитие советской исправительно-трудовой политики как части советской уголовной политики // От тюрем к воспитательным учреждениям: сборник статей / под общ. ред. А. Я. Вышинского; Ин-т уголовной и исправительно-труд. политики при Прокуратуре СССР и НКЮ РСФСР. М.: Советское законодательство, 1934. – 449 с.

Юдельсон К.С. Предварительная подготовка дела в советском гражданском процессе. – М.: Юрид. изд-во, 1948. – 32 с.

Юдельсон К.С. Судебные доказательства и практика их использования в советском гражданском процессе. – М.: Госюриздат, 1956. – 251 с.

Якубсон В. Принудительные работы без содержания под стражей в 1928 году // Административный вестник. 1929. № 8. С. 37–40.

Ялухин К. Наш опыт организации Осодмила // Административный вестник. 1929. № 8. С. 27–28.

Perrins M. Rabkrin and Workers' Control in Russia 1917–34 // European Studies Review. 1980. Vol. 10. Pp. 225–246.

Rees E.A. State control in Soviet Russia. The Rise and Fall of the Workers' and Peasants' Inspectorate, 1920–34 / E.A. Rees. – New York: St. Martin's Press, 1987. – 315 с.