

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

Отечественная история

УДК 94(470)

DOI 10.37386/2413-4481-2022-4-77-82

Денис Евгеньевич Кузнецов

Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия, goodjobman@inbox.ru

УРОВЕНЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ И КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НОВОНИКОЛАЕВСКОЙ ГУБЕРНИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-х гг.

Аннотация. В статье автор предпринимает попытку на основе опубликованных материалов и неопубликованных архивных источников раскрыть общий уровень профессиональной, в том числе правовой и юридической, подготовки и квалификации сотрудников правоохранительных органов, в том числе органов юстиции, в Новониколаевской губернии в период их зарождения.

Ключевые слова: правоохранительные органы, Сибирь, Новониколаевская губерния, органы юстиции, уровень юридической подготовки, профессиональная квалификация.

Denis E. Kuznetsov

Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops, Saint-Petersburg, Russia, goodjobman@inbox.ru

THE LEVEL OF LEGAL TRAINING AND QUALIFICATION OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES OF NOVONIKOLAEVSKAYA PROVINCE IN THE 1920s.

Abstract. On the basis of published materials and previously unpublished archival sources, the author makes an attempt to reveal general level of professional, including legal and juridical, training and qualifications of law enforcement and justice officials in Novonikolaevskaya province during their inception as a system.

Keywords: law enforcement agencies, Siberia, Novonikolaevskaya province, justice authorities, level of legal training, professional qualification.

В период формирования органов милиции и юстиции на территории Сибири перед советским руководством стоял целый ряд проблемных вопросов, из числа которых наиболее острым принято называть кадровый. Вместе с тем конкретно кадровая проблема имела несколько отдельных аспектов и спецификаций. Так, в правоохранительной системе ощущалась нехватка надежных людей, лояльных советской власти; профессиональных, опытных управленцев; граждан, годных по состоянию здоровья и своим морально-деловым качествам к службе. Особенно в данном контексте выделялась проблема нехватки квалифицированных кадров, имеющих определенный уровень образования, в частности юридического. За каждого специалиста, обладающего даже минимальным, по меркам рассматриваемого периода, набором знаний и компетенций, имела место не мнимая конкуренция различных ведомств. Даже уволенные со

службы по негативным основаниям граждане, но имеющие юридическую подготовку, зачастую охотно принимались на службу в другие органы [1, л. 48].

Анализ литературы, посвященной изучению процесса становления советских правоохранительных органов и органов юстиции, позволяет говорить об обширной области в отечественной историографии, в рамках которой проблемы кадрового характера – не уникальная тема. Первые шаги в сторону ее освещения были сделаны еще советскими историками [2, 3]. Изучение отдельных аспектов началось со второй половине XX века [4, 5].

Широкое изучение данной проблематики последовало в постсоветский период и продолжается на современном этапе. В.И. Исаев, С.А. Папков, А.П. Угроватов и иные авторы в монографиях и статьях, основываясь на архивных данных, освещают создание и начальный этап функциониро-

вания системы правоохранительных органов Сибирского региона [6–9].

Вместе с тем в публикациях, посвященных становлению системы правоохранительных органов Сибири и связанных с данным процессом проблемам, как правило, кадровый вопрос рассматривается в обобщенном плане, без погружения в причинно-следственные связи; констатировалась его нерешенность и негативное влияние на общее развитие правоохранительной системы, ввиду чего до настоящего времени остается ряд малоизученных аспектов в рамках рассматриваемой тематики, связанных, например, с определением реального уровня компетентности, профессиональной пригодности и, в целом, способности сотрудников правоохранительных органов и органов юстиции к решению стоящих перед ними задач. Детализация требует действительный уровень юридической подготовки правоохранителей.

Основная цель работы состоит в определении общего уровня юридической подготовки работников правоохранительных органов и органов юстиции Новониколаевской губернии в 1920–1925 годах, его влияния на непосредственную деятельность указанных государственных органов в исследуемый период. Новониколаевская губерния в первой половине 1920-х гг. принимала роль своеобразного административного центра Сибири, поэтому ее отдельный пример интересен для дальнейшего изучения рассматриваемой проблемы в рамках всей Сибири. Полученные данные позволят сформулировать выводы о причинах возникновения и развития определенных негативных процессов как внутри советской правоохранительной системы региона, так и о влиянии на население, а также могут быть использованы при изучении последующих периодов истории советских правоохранительных органов, что характеризует актуальность и практическую значимость исследования.

Хронологические рамки охватывают период начала 1920 года и до образования Сибирского края в 1925 году. В этот период Сибирь была представлена Новониколаевской, Алтайской, Омской, Томской, Енисейской и Иркутской губерниями, кроме того к ней относились территории национальных Ойротской, Якутской и Бурят-Монгольской автономий. В качестве объекта исследования выбрана именно Новониколаевская губерния как административно-территориальная единица, позволяющая в динамике проследить тенденции и общие закономерности развития всей территории Сибири, экстраполируя выводы на сопредельные регионы. Со временем губерния стала

центральным регионом Сибирского края, а в последствии – Западно-Сибирского края.

Специфика деятельности правоохранительных структур предполагала наличие у ее сотрудников определенного уровня образования, юридической подготовки, а также сформированных профессиональных навыков и умений. Нормальное функционирование прокуратуры, судебно-следственных органов, милиции фактически невозможно при отсутствии у личного состава указанных ведомств представлений об основах права.

Нехватка квалифицированных кадров приводила к ситуации, когда судьбы людей могли оказаться в руках неграмотных, профессионально не сформированных сотрудников различных ведомств. В этой связи интерес представляет процесс комплектования и подготовки кадров правоохранительных органов Сибири в период их становления.

Общее состояние правоохранительной системы по состоянию на начало 1920-х годов в Сибири оценивалось являвшимся на тот момент прокурором Новониколаевской губернии Алимовым как «ниже всякой критики». Отмечалась полная несостоятельность органов милиции и уголовного розыска, полная безграмотность вообще и юридическая в частности, незнание сотрудниками уголовно-процессуального кодекса, халатное отношение к делу, недобросовестность, «партизанщина» органов дознания, частые случаи преступлений по должности [10, л. 17–17 об.].

Следует акцентировать внимание и на качественном составе работников прокуратуры, которым делегировались широкие полномочия по контролю и надзору за деятельностью правоохранительных органов региона. Так, помощник прокурора Пановский, являясь уроженцем Чехии, образование получал за границей, имел слабое знание русского языка, полное незнание русского быта, а также слабое уяснение существовавших законов.

Руководители сибирской прокуратуры высказывались о присутствии в рядах прокуратуры «случайных элементов» без необходимой юридической подготовки и достаточного уровня политического воспитания [11, с. 132].

Из 41 сотрудника прокуратуры в середине 1923 года только 13 имели стаж работы в советской юстиции, 28 не имели теоретической подготовки. Общая подготовленность и работоспособность сотрудников прокуратуры являлась неудовлетворительной. За малым исключением, сотрудники не были знакомы не только с делом прокурорско-

го надзора и юстиции вообще, но и не знали даже работы канцелярии [12, л. 19 об.-20].

Состояние аппарата следствия оставалось в неудовлетворительном состоянии [13, л. 38]. Народные суды были слабо подготовлены как технически, так и юридически. Так, народных судей в Новониколаевской губернии насчитывалось 38, из которых с высшим образованием был только 1, со средним – 2, с низшим – 35. Среди народных судей 55–60 % являлись малограмотными.

Указанные обстоятельства приводили к тому, что в работе допускались самые элементарные процессуальные нарушения: отсутствие в делах постановлений о предании суду; граждане приговаривались условно к штрафу и принудительным работам; отсутствовали подписи судей на приговорах, протоколах судебных заседаний. Имели место недопустимые формулировки, например, «если не в состоянии заплатить штраф, то приговаривается к принудительным работам».

Прием и увольнение судебно-следственных работников протекали при активном участии прокуратуры, но тем не менее наличный состав народных судей в процессе службы практически в полном составе проходил через дисциплинарную коллегия. Типичные нарушения рассматриваемого периода – появление в пьяном виде, халатное отношение к обязанностям. Несколько судей были привлечены к уголовной ответственности за растрату вещественных доказательств и дискредитацию суда и власти [13, л. 44].

Имели место и совсем вопиющие факты: на должность следователя второго участка губернского судом был направлен гражданин Грищенко, который оказался человеком совершенно безграмотным, с преступными наклонностями, в последствии был отстранен [14, л. 129 об.-130]; запасной судья Губаницев практического стажа и юридических познаний не имел, не имел и стремления к изучению кодексов и приобретению познаний.

В Черепановском уезде, ввиду малого знакомства работников суда, следствия и дознания с уголовным кодексом и уголовно-процессуальным кодексом, на зимний период времени помощник прокурора был вынужден организовать кружок по изучению советского права [14, л. 146 об.]. Следует подчеркнуть, что указанные должностные лица принимали юридически значимые решения, имевшие далеко идущие правовые последствия, а их деятельность осуществлялась от имени государства.

Незнание правоохранителями элементарных основ государственного устройства, иерархии

государственных, партийных и правоохранительных органов приводило к формированию нелегитимных отношений власти-подчинения между ними. Так, в Черепановском уезде наблюдалось полное бездействие следователя, отказ его от работы и нежелание выполнять законные требования помощника прокурора; не желал их выполнять и народный судья первого участка. Сотрудники не являлись на совещание работников юстиции, созываемые помощником прокурора [10, л. 54 об.].

При назначении на различные ответственные должности часто превалировали не объективные характеристики личности кандидата, включавшие в себя в том числе и уровень образования, а их партийная принадлежность, происхождение и отношение к советской власти. Такое положение вещей приводило к ситуации, когда безукоризненные партийные работники совершенно не знали вверенного им дела. В данном контексте высказывались мнения об отсутствии реальных кандидатов на некоторые должности во всей Новониколаевской губернии [10, л. 52-52 об.].

Ввиду фактического отсутствия реальных кандидатов для замещения многих должностей широко практиковался прием на службу граждан, хотя и не имеющих юридического образования, однако перспективных с точки зрения его получения в будущем, иными словами, способных, по мнению тех или иных должностных лиц, усвоить специальные знания в силу обладания определенным уровнем грамотности или иными качествами [15, с. 513].

Следует упомянуть и о систематически проводимых «чистках» личного состава правоохранительных структур, главной целью которых являлось удаление лиц, не лояльных существовавшей власти [16, с. 52–53], вне зависимости от их профессиональных качеств. Необходимо упомянуть, что в Сибири во время событий Гражданской войны значительное число лиц призывного возраста попали под мобилизацию, проводимую адмиралом Колчаком. Данный факт в первые годы советской власти не исключал возможности службы в советских правоохранительных органах, однако рассматривался как негативный фактор, соответственно характеризовавший личность [15, с. 513].

Осознавая важность наличия подготовленных, компетентных кадров в государственных и правоохранительных структурах, руководством региона предпринимались попытки по выстраиванию кадровой политики, включавшей подготовку новых и переподготовку уже имеющихся кадров.

В июле 1922 года в Новониколаевской губернии была открыта школа милиционеров. В конце 1922 года из нее был произведен первый выпуск курсантов. В сентябре 1923 года из реорганизованной школы был произведен второй выпуск; третий выпуск состоялся в июне 1923 года. В связи с тем, что по штату в Новониколаевской губернии командного состава было достаточно, четвертый набор произведен не был [17, л. 102].

Циркуляром Народного комиссариата юстиции «Об оказании ответственным работникам губсудов и прогубпрокуратуры поддержки в деле повышения уровня знаний по правовым вопросам работников милиции» закладывался фундамент деятельности в направлении правового развития, воспитания и совершенствования кадров советских правоохранительных структур, в частности в области строгого соблюдения требований нормативных правовых актов в повседневной деятельности [14, с. 135].

На местном уровне также издавались нормативно-правовые акты о ликвидации правовой малограмотности работников правоохранительных органов. Так, ЦАУ был издан циркуляр № 74 от 13.02.1924 «О поднятии квалификации работников милиции и об оказании материальной помощи милицейским школам и резервам» [18, л. 26 об.]. В 1924 году предписывалось повторно пропустить весь личный состав милиции через двухнедельные краткосрочные курсы; проводить регулярные занятия с командным составом по специально разрабатываемым программам. Указанную работу проводить с милиционерами путем вечерних занятий, занятий в кружках при клубах [19, л. 51 об.]. Организовать периодические курсы для следователей и пропустить через них пригодный для работы личный состав [20, л. 6–7].

Пополнение штата помощников прокурора в 1924 году, по мнению прокурора губернии Алимова, должно было осуществляться путем командирования новых сотрудников из центра, так как в Новониколаевской губернии не имелось ни одного кандидата на имевшиеся 4-5 должностей.

Бедность Новониколаевской губернии культурными силами и низкий уровень подготовки людей для занятия должностей народных судей и следователей ставили вопрос об организации сибирских юридических курсов [12, л. 90].

На протяжении всего исследуемого периода в регионе ощущалась нужда в опытных и сколько-нибудь способных работать сотрудниках. В рядах милиции присутствовало большое число «случайных» людей, не способных к исполнению

обязанностей даже психически; имелись факты приема на службу лиц с уголовным прошлым [21, с. 161]. Командный состав милиции был сплошь малограмотным, а среди милиционеров встречались и неграмотные [22, л. 10 об.]. Применяемые форсированные методы профессионального воспитания неизбежно сказывались на качестве подготовки.

Руководством милиции отмечалось, что милиционеры на местах выступали, по сути, и судьями, и прокурорами, и юристами [23, л. 23 об.]. Одновременно с этим, вследствие отсутствия специальных школ подготовки, кадровый состав с милицейской точки зрения расценивался как неквалифицированный, делался акцент на общую малограмотность и полное отсутствие знакомства с милицейской службой старшего командного состава [23, л. 121–121 об.].

Среди личного состава милиции Новониколаевской губернии по состоянию на 1 января 1924 года отсутствовали сотрудники, обладавшие высшим образованием, более того, 12 были вовсе неграмотными [24, л. 108]. Народных следователей по Новониколаевской губернии в 1925 году насчитывалось 20, старших – 6, из них высшее образование имели 4, среднее – 8, низшее – 14 [25, л. 11].

Следственный аппарат назвать удовлетворительным было нельзя, так как сотрудники имели небольшой стаж работы, что не давало возможности понять их квалификацию. Более половины работников прокуратуры имели низшее образование [25, л. 11–11 об., 19].

Особенностью формирования правоохранительных органов Сибири исследуемого периода являлось то, что структуры новой власти зачастую комплектовались представителями старых учреждений, имевших уже сформированные профессиональные и поведенческие установки в работе. Подготовка нового поколения специалистов, способных работать в изменившихся социально-политических условиях, происходила медленно, ее качество было не высоким, участие в этом процессе принимали уже указанные представители старого режима. Сотрудники правоохранительных органов, находившись в ситуации кардинального изменения правовой парадигмы, осуществляли применение отдельных норм права, основываясь на их личностном восприятии, применяя ситуативный подход, расширительное толкование, домысливание и прочие недопустимые с точки зрения юриспруденции вещи. Перечисленные факты приводили к массовым нарушениям законности. Необходимость подготовки

профессиональных юристов для правоохранительных органов была очевидной. Остро ощущался кризис системы подготовки юридических кадров [11, с. 135].

Процесс подготовки кадров и создание системы правоохранительных органов происходили параллельно, в отсутствие какого-либо опыта, в условиях постоянной нехватки средств, материальных ресурсов, загруженностью работой, обилием целей и задач, а также реальной угрозой со стороны преступного мира и контрреволюционных сил [26, с. 185].

В этой связи выявляемые недостатки в их деятельности зачастую не устранялись, при этом вышестоящему руководству приходилось мириться с подобным положением вещей. По мере развития и становления системы правоохранительных органов и органов юстиции к их деятельности и качественному составу предъявлялись более высокие требования. Вместе с тем проявления многих из указанных недостатков не были изжиты еще на протяжении многих лет после описываемого периода.

Подводя итог, следует констатировать, что реальный уровень юридической и профессиональной подготовки сотрудников правоохрани-

тельных органов и органов юстиции Новониколаевской губернии в исследуемый период являлся крайне низким и явно недостаточным для успешной реализации поставленных перед ними задач по обеспечению законности и правопорядка, следствием чего, с одной стороны, являлось не всегда эффективное функционирование имевшихся правоохранительных структур, с другой – значительное количество нарушений действовавшего законодательства со стороны правоохранителей. Схожая ситуация имела место на всей территории Сибири того времени. Руководящими структурами региона предпринимались попытки изменения картины общего низкого образовательного и связанного с ним профессионального уровня работников правоохранительных органов путем организации процесса обучения и специальной подготовки. Такие попытки приводили зачастую только к локальным успехам, не изменяя ситуацию коренным образом. Обозначенные в работе проблемы по объективным причинам не нашли своего разрешения к моменту образования в 1925 году Сибирского края, вследствие чего оставались актуальными и оказывали непосредственное влияние на ситуацию в регионе на протяжении еще длительного периода.

Список источников

1. Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. Р-1199. Оп. 1. Д. 4.
2. Кожевников М. В. История советского суда. М., 1948. 376 с.
3. Мулукаев Р. С., Скилягин А. Т. История советской милиции. Хронологический справочник. Л., 1976. 107 с.
4. Кучемко Н. М. Укрепление социалистической законности в Сибири в первые годы НЭПа (1921–1923). Новосибирск, 1981. 272 с.
5. Николаев П. Ф. Советская милиция Сибири (1917–1922). Омск, 1967. 289 с.
6. Исаев В. И., Угроватов А. П. Правоохранительные органы Сибири в системе управления регионом (1920-е гг.). Новосибирск, 2006. 294 с.
7. Исаев В. И., Михеев Д. Ю., Угроватов А. П. Между политикой и правом: суды Сибири в 1920–1930-е гг. Новосибирск, 2014. 280 с.
8. Папков С. А. Прокуроры Сибири 1922–1937 годы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2020. № 3. С. 41–55.
9. Папков С. А. Судейский корпус Сибири. Руководящий состав 1920–1937 гг. // Российский судья. 2019. № 10. С. 57–64.
10. ГАО. Ф. Р-878. Оп. 2. Д. 3.
11. Вернов А. С., Гаврилов С. О. Кадровый состав органов прокурорского надзора Западной Сибири в 1920-е гг. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2. С. 131–135.
12. ГАО. Ф. Р-878. Оп. 2. Д. 17.
13. ГАО. Ф. Р-878. Оп. 2. Д. 114.
14. Зеленин А. А., Распопин А. В. Прокурорский надзор за деятельностью органов дознания в Западной Сибири в 1920-е годы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 10. С. 133–136.
15. Салмина С. Ю. Кадровое обеспечение советской прокуратуры в первой половине 1920-х годов // Образование и право. 2021. № 4. С. 510–514.
16. Исаев В. И. Чистки кадрового состава судебных органов Сибири в 1920-е – начале 1930-х гг. // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2015. № 13. С. 52–65.
17. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 61.
18. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 13.
19. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 2.
20. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 12.

21. Суверов Е. В. Кадровая политика в подразделениях Алтайской милиции (1920–1923 гг.) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2012. № 12-2. С. 160–162.
22. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 12а.
23. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 36.
24. ГАО. Ф. Р-1127. Оп. 1. Д. 15.
25. ГАО. Ф. Р-878. Оп. 1. Д. 21а.
26. Бакшутев С. Н., Шабельникова Н. А. Формирование системы профессионального обучения кадров милиции на Дальнем Востоке в 1920-е гг. // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 182–185.

Статья поступила в редакцию 25.04.2022; одобрена после рецензирования 12.09.2022; принята к публикации 19.09.2022.

The article was submitted 25.04.2022; approved after reviewing 12.09.2022; accepted for publication 19.09.2022.