

скі рэжым палітычнага насілля, які к гэтаму часу ўсталяваўся ў краіне. Менавіта ў разглядаемы перыяд А.Я. Вышинскі са сваімі памагатымі зацвердзіў дагматычную тэорыю права, прыстасаваную да патрэбнасцей адміністрацыйна-каманднага кіраўніцтва краінай.

Новая «філасофія права» зводзіла ўсё прававое да прадпісанняў і загадаў зверху, бачыла ў праве перш за ўсё інструмент устанаўлення палітычнай сілы дзяржаўнага апарату, сродак дзяржаўнага прымусу. З лібералізацыяй грамадскага жыцця звязаны імкненні пахіснуць панаванне праваразумення, якое зводзіла права да сукупнасці ўстаноўленых дзяржавай норм. Але ж спробы некаторых даследчыкаў асудзіць нарматыўзм у праве не маглі быць паспяховымі, таму што права, як бы мы яго ні разглядалі, заўсёды нарматыўнае.

Характарыстыка права пры савецкім палітыка-прававым рэжыме не можа быць зведзена да характарыстыкі толькі тэкстаў нарматыўных прававых актаў, яна павінна ўлічваць і рэальную практыку іх прымянення. Гісторыя наглядна сведчыць аб тым, што органы правапрымянення груба парушалі не толькі агульнапрызнаныя ў свеце асноватворныя інстытуцы і прынцыпы права, перш за ўсё крымінальнага, але і асабістае заканадаўства, выдзенае ў гады савецкай улады. Прыходзіцца пагадзіцца з меркаваннем аб тым, што «закон сам па сабе нічога не варта, таму што не можа самарэалізавацца па-за дзеянне ўладных структур, што прымяняюць яго, а тым больш ва ўмовах іх супрацьдзеяння, якія часта выліваюцца ў звужэнне межаў дзеяння крымінальнага і іншага закона» [18, с. 41].

У заключэнне мэтазгодна таксама адзначыць, што юрыдычная навука прызвана актыўна садзейнічаць станаўленню прававой дзяржавы, узбагачэнню і ўмацаванню па-сапраўднаму дэмакратычных і гуманістычных пачаткаў айчыннай прававой сістэмы, правоў і свабод грамадзян. Паспяховае выкананне гэтых задач магчыма толькі на аснове ўсебаковага крытычнага аналізу пройдзенага шляху, поўнага пераадолення застоўных з'яў, памылак, якія мелі месца ў развіцці прававой думкі краіны.

1. Вышинский, А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права / А.Я. Вышинский // Основные задачи советского социалистического права : материалы первого совещания науч. работников права, Москва, 16–19 июля 1938 г. – М. : Госюриздат, 1938. – 190 с.

2. Вышинский, А.Я. Вопросы теории государства и права / А.Я. Вышинский. – М. : Госюриздат, 1949. – 419 с.

3. Нерсисянц, В.С. Философия права : учеб. для вузов / В.С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2001. – 848 с.

4. Теория права и государства / под ред. проф. Г.Н. Манова. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 336 с.

5. Тилле, А. Право абсурда. Социалистическое феодальное право / А. Тилле. – М. : МП «Конт», 1992. – 240 с.

6. Кечекьян, С.Ф. Нормы права и правоотношения / С.Ф. Кечекьян // Совет. государство и право. – 1955. – № 2. – С. 23–32.

7. Миколенко, Я.Ф. Право и формы его проявления / Я.Ф. Миколенко // Совет. государство и право. – 1965. – № 7. – С. 47–54.

8. Пионтковский, А.А. Некоторые вопросы общей теории государства и права / А.А. Пионтковский // Совет. государство и право. – 1956. – № 1. – С. 14–21.

9. Система советского социалистического права : тезисы / Ин-т права АН СССР. – М. : Госюриздат, 1941. – 296 с.

10. Стальгевич, А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений / А.К. Стальгевич // Совет. государство и право. – 1957. – № 12. – С. 23–31.

11. Кучинский, В.А. Правоотношение – право или форма его реализации? / В.А. Кучинский // Юрид. журн. – 2005. – № 2. – С. 42–46.

12. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 1999. – 528 с.

13. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 448 с.

14. Иванов, Г.М. ГУЛАГ в системе тоталитарного государства / Г.М. Иванов. – М. : МОНФ, 1997. – 227 с.

15. Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда СССР. 1924–1951 гг. / под ред. А.А. Волина. – М. : Госюриздат, 1952. – 268 с.

16. Соломон, П. Советская юстиция при Сталине / П. Соломон ; пер. с англ. – М. : Рос. полит. энциклопедия, 1998. – 464 с.

17. Кудрявцев, В.Н. Политическая юстиция в СССР / В.Н. Кудрявцев, А. Трусов. – М. : Наука, 2000. – 365 с.

18. Гринберг, М.С. Пределы принуждения (уголовно-правовой аспект) / М.С. Гринберг // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 33–42.

19. Вішнеўскі, А.Ф. Асаблівасці палітыка-прававога рэжыму савецкай дзяржавы і яго вытокі (1917–1953 гг.) / А.Ф. Вішнеўскі. – Мінск : Тэсей, 2006. – 328 с.

20. Лазарев, В.В. Применение советского права / В.В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 200 с.

21. Курицын, В.М. История государства и права России. 1929–1940 / В.М. Курицын. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 232 с.

УДК 340.1

А.В. Вениосов

ПОНЯТИЕ «ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ» В РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В 1921–1931 гг.

Нормативный правовой акт (в различных видах) с первых дней установления советской власти являлся важным источником права. Нельзя сказать, что он был единственным. Органами власти принимались законы, декреты, постановления и т. д. В период установления и упрочения советской власти вопросы законности хотя и вставали на повестку дня, но решались весьма медленно; В.И. Ленин уже в первые дни по-

беды большевиков призывал к строжайшему революционному порядку, который должен был заключаться в беспощадном подавлении попыток анархии со стороны пьяниц, хулиганов [1].

Проблема укрепления законности виделась насущной задачей по укреплению новой власти. Большое значение в этом направлении отводилось внедрению принципов законности в деятельность всех вновь созданных органов власти. Не случайно на VI Всероссийском чрезвычайном съезде советов было принято постановление «О точном соблюдении законов» [2], однако для соблюдения хотя бы видимости законности необходимо было создать определенную правовую базу. Это обстоятельство и привело к обильному правотворчеству всех субъектов государственной власти, которые стали издавать нормативные правовые акты по всем направлениям своей деятельности. В данной статье мы рассмотрим значение одного из видов нормативных правовых актов – обязательных постановлений местных советов. Тема интересна и тем, что административно-правовая деятельность милиции регламентировалась именно этими советами.

Впервые право местных советов по изданию обязательных постановлений было регламентировано в «Инструкции о правах и обязанностях Советов» принятой НКВД РСФСР в декабре 1917 г. [3]. Этот документ впервые закрепил за советами право принимать постановления и налагать административные взыскания за их невыполнение, однако в них еще не содержались конкретные положения по этой деятельности. Так, в нем не был определен круг вопросов, по которым местные советы могли издавать обязательные постановления, а также порядок наложения административных взысканий. Вполне понятно, что такое положение не способствовало наведению порядка в этой сфере.

В годы гражданской войны, кроме местных советов и их исполкомов, правом налагать административные взыскания пользовались ВЧК и ее органы на местах, а также наркоматы, различные комитеты, чрезвычайные, и полномочные, и др. Все они присвоили себе право налагать административные взыскания за неисполнение принятых ими обязательных постановлений. Среди этих взысканий особое место занимали аресты, конфискации и реквизиции. Штраф применялся крайне редко. Это было связано с разрушением финансовой системы, при которой заработная плата населению выдавалась натуральными продуктами. Отсутствие четкой регламентации определения обязательного постановления и ответственности за его неисполнение повлекло за собой рост произвола со стороны различных органов.

Переход к нэпу поставил на повестку дня вопрос о законности, поэтому уже 23 июня 1921 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли декрет «О порядке наложения административных взысканий» [4]. В нем под-

тверждалось право президиумов исполкомов уездных советов и коллегии отделов управления губернских советов издавать обязательные постановления; кроме того, приводился перечень административных взысканий за их неисполнение. В этот перечень входили: принудительные работы до одного месяца, штраф до 5 000 рублей, арест и некоторые другие. Важное положение этого декрета состояло в том, что он определял месячный срок, в течение которого возможно было привлечение к административной ответственности. По истечении этого срока дело возбуждалось только в уголовном порядке. Принятие этого декрета следует рассматривать как первую попытку ограничения чрезвычайных полномочий, предоставленных правоохранительным органам в период гражданской войны.

Однако вышеуказанному нормативному акту, как и большинству других, принятых в указанный период, была присуща фрагментарность, что приводило к серьезным затруднениям при его реализации. Поэтому 27 июля 1922 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке [5]. В нем было дано определение обязательного постановления как основополагающего нормативного правового акта, исходящего из местных органов власти: были оговорены права исполкомов губернских и уездных советов по наложению административных взысканий в виде штрафа не свыше 50 000 рублей (дензнаками 1922 г.) и принудительных работ до трех месяцев.

В случае нарушения обязательного постановления должностное лицо составляло протокол, который представлялся в уездный или губернский отдел управления исполкома, где на его основании выносилось постановление о наложении административного взыскания. Постановление вступало в силу только после утверждения в губернских городах заведующим отделом управления, в уезде – председателем исполнительного комитета уездного совета или его заместителем. Такой порядок вступления постановлений в законную силу был призван оградить граждан от произвола местных властей. Положение впервые вводило годичный срок действия обязательных постановлений. Следовательно, если при издании обязательных постановлений исполком не указывал срок его действия, по истечении года оно автоматически теряло силу.

В этом нормативном правовом акте был закреплен основополагающий принцип законности: никто не может быть привлечен к ответственности, если таковая не предусмотрена нормой права. Этот принцип нашел свое выражение в ст. 9 Положения от 27 июля 1922 года: «Предписываемое лицу нарушение должно в точности соответствовать деянию, указанному в обязательном постановлении, на которое делается ссылка».

Исполкомы местных советов на основании указанного выше Положения издавали обязательные постановления по различным вопросам, в том числе и охране общественного порядка. Законотворческая деятельность местных советов позволяла быстрее реагировать на обстановку и эффективнее бороться с правонарушениями с помощью административных мер. Именно принятие указанного выше нормативного правового акта можно по праву назвать правовым основанием административно-правовой охраны общественного порядка, которая выделялась в особое направление деятельности милиции, получившее название административный надзор.

Экономические и политические реалии 20-х гг. XX в. наложили определенный отпечаток на практику реализации милицией обязательных постановлений местных органов власти. Работники милиции не всегда имели возможность взыскивать штрафы за неисполнение обязательных постановлений. Это было обусловлено тем, что законодательством не была предусмотрена ответственность за неуплату штрафа или неисполнение принудительных работ.

Большое значение в укреплении административно-правовой охраны общественного порядка имело принятие в 1924 г. инструкции НКВД РСФСР «О взыскании штрафов, налагаемых в административном порядке за неисполнение отдельных обязательных постановлений губернских и уездных исполкомов, издаваемых на основании декрета ВЦИК и СНК РСФСР» от 27 июля 1922 г. В первой статье этой инструкции было определено, что органом по приведению в исполнение санкций за нарушение обязательных постановлений местных органов власти является милиция. Поэтому при получении от административного отдела или президиума уездного исполкома совета сообщения о наложении административного взыскания милиция обязывалась в трехдневный срок известить об этом повесткой лицо, на которое было наложено взыскание. Повестка составлялась в двух экземплярах. Один вручался соответствующему лицу, другой с подписью лица, получившего повестку, возвращался назад в милицию. В инструкции четко определялись реквизиты повестки. Если причитающаяся с оштрафованного сумма не была внесена в трехдневный срок, заведующий административным отделом губернского исполкома, а в уезде председатель исполкома уездного совета могли заменить штраф принудительными работами или предложить милиции произвести принудительное взыскание суммы штрафа. Нужно отметить, что из этого правила предусматривались два исключения: не могло быть применено взыскание в виде принудительных работ лицам, признанным нетрудоспособным, а также несостоятельным. Учитывая, что большое количество населения могли причислить себя к несостоятельным, вполне понятно, что

это исключение создавало определенные сложности в реализации взысканий, назначаемых за неисполнение обязательных постановлений.

В инструкции определялся порядок принудительного взыскания штрафов. Указывалось имущество, на которое могло быть обращено взыскание. Отдельными пунктами определялись порядок обращения взыскания на заработную плату, а также на различного рода имущество; порядок организации продажи арестованного имущества.

Следовательно, Положение от 27 июля 1922 г. и инструкцию по его применению можно рассматривать как правовую основу административно-правовой охраны общественного порядка, осуществляемой органами милиции. На основании этих нормативных актов милиция боролась с различными видами правонарушений. Однако Положение от 27 июля 1922 г. не предоставляло права принимать обязательные постановления волостным и городским советам. Два года НКВД РСФСР инициировал этот вопрос перед СНК РСФСР. НКВД РСФСР полагал, что на волостном уровне можно быстрее реагировать на различные административные проступки, однако волостные исполкомы получили это право только 16 октября 1924 г., когда было принято Положение «О волостных съездах и волостных исполнительных Советов» [6].

Осуществление на практике новых полномочий существенно затруднялось тем, что в Положении от 16 октября 1924 г. не были указаны вопросы, по которым волостные исполкомы могли издавать обязательные постановления, устанавливать порядок их издания, размер налагаемых за их нарушение административных взысканий. Поэтому многие исполкомы, не имея достаточных указаний о порядке применения предоставленных прав, стали использовать принципы, заложенные в положении от 27 июля 1922 г. Тем самым они приравнивали себя в административных правах к губернским и уездным исполкомам. Отсутствие четких требований к обязательным постановлениям, низкий образовательный уровень работников волостных и уездных исполкомов стали катализатором фактов административного произвола. Некоторые местные советы, особенно волостные, при наложении административных взысканий часто выходили за пределы своей компетенции. Некоторые из них даже пытались подробно регламентировать личную жизнь граждан путем издания большого количества обязательных постановлений: запрещали вступать в брак до уплаты сельхозналога, ходить по улице с восьми часов вечера до шести часов утра, мыть полы в доме только с мылом и т. д. За неисполнение подобных обязательных постановлений устанавливалась очень серьезная ответственность, что, естественно, порождало недовольство среди местного населения.

ВЦИК и СНК РСФСР попытались ликвидировать указанные выше недостатки принятием 6 апреля 1925 г. специального декрета, устанавливающего в масштабе всей страны единые правила издания волост-

ными и районными исполкомами обязательных постановлений и наложение за их нарушения административных санкций [7]. Этим декретом вводилось правило «непременного представления» копий обязательных постановлений в президиум вышестоящего исполкома. Это правило, безусловно, усилило контроль над законотворческой деятельностью волостных советов. Наблюдение за исполнением населением обязательных постановлений возлагалось на милицию и сельские советы. В случае нарушений членом сельсовета или работником милиции составлялся протокол. В административном порядке возыскание могло быть наложено в течение двух недель со дня обнаружения проступка.

В этом декрете было отражено важное правило, согласно которому волостные и районные исполкомы могли налагать административные взыскания за нарушения обязательных постановлений вышестоящих исполкомов только тогда, если это право было им предоставлено в самих обязательных постановлениях. Другими словами, случаи бесконтрольного применения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений стали решительно пресекаться.

Таким образом, в первой половине 20-х гг. XX в. происходит становление административно-правовой охраны общественного порядка, которое вылилось в одно из главных направлений работы милиции. Правовыми основами этой деятельности являлись обязательные постановления, издаваемые местными советами. Практика принятия этих нормативных актов сложилась не сразу и получила развитие под влиянием деятельности милиции по их реализации.

1. Ленин, В. И. К населению / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. : в 55 т. – М., 1974 г. – Т. 35. – С. 66.

2. О точном соблюдении законов : постановление VI Всероссийского чрезвычайного съезда Советов, 8 нояб. 1918 г. // собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1918. – № 90. – Ст. 908.

3. О правах и обязанностях Советов : инстр. Нар. комис. внутр. дел РСФСР, 24 дек. 1917 г. // собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1917. – № 12. – Ст. 80.

4. О порядке наложения административных взысканий : декрет Всерос. центр. исп. комитета и Совета нар. комиссаров РСФСР, 23 июня 1921 г. // собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1921. – № 52. – Ст. 320.

5. О порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : положение Всерос. центр. исп. комитета и Совета нар. комиссаров РСФСР, 27 июля 1922 г. // собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1922. – № 48. – Ст. 603.

6. Положение о волостных съездах и волостных исполнительных Советах : постановление Всерос. центр. исп. комитета, 16 окт. 1924 г. // собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1924. – № 82. – Ст. 826.

7. О порядке издания волостными и районными исполнительными комитетами обязательных постановлений и о наложении ими административных взысканий : декрет Всерос. центр. исп. комитета и Совета нар. комиссаров РСФСР, 6 апр. 1925 г. // Собр. Указаний и распоряжений Рабочего и Крестьян. Правительства. – 1925. – № 24. – Ст. 170.

УДК 94(47).08

А.Д. Гронский

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО СЫСКА ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX вв.

После упразднения Третьего отделения все руководство политическим сыском империи взял на себя Департамент государственной полиции, созданный в структуре МВД. В 1883 г. его переименовали в Департамент полиции. Он состоял из нескольких делопроизводств (сначала их было пять), количество которых постоянно менялось. К началу XX в. Департамент полиции состоял из семи делопроизводств. Функции политического сыска сосредоточились в Особом отделе, в котором издавались циркуляры и инструкции. Руководителями Особого отдела были «законники» – полицейские офицеры, имевшие юридическое образование. Жандармских офицеров на службу в Особый отдел не приглашали, хотя именно они обладали навыками оперативной работы [1, с. 56].

В 80-х гг. XIX в. упорядоченную организацию приобрела перлюстрация. Во главе этого органа стоял министр внутренних дел, которому напрямую подчинялся старший цензор Санкт-Петербургского почтамта (одновременно исправляющий должность помощника начальника Главного управления почт и телеграфов). В свою очередь ему подчинялись отделы цензуры иностранных газет и журналов. Также отделы цензуры исполняли поручения Особого отдела Департамента полиции. Информация с мест поступала в отделы цензуры от вспомогательных почтовых чиновников – обычных работников, тайно работающих на перлюстрацию. Перлюстраторы не входили в штат Департамента полиции, а числились в почтовом ведомстве. Чтобы попасть на перлюстрационную службу, нужно было подтверждение благонадежности служащего несколькими уже работающими перлюстраторами. Именно поэтому сведений об этой деятельности политического сыска почти не сохранилось. В периоды возникновения политических кризисов документация перлюстрационных пунктов оперативно уничтожалась самими же работниками [1, с. 276].

В 80-х гг. XIX в. часть большинство руководителей революционных организаций предпочитали проживать за границей. Руководство политического сыска решило создать за рубежом собственную централизованную агентурную сеть для контроля за жизнью и деятельностью революционеров-эмигрантов. В 1883 г. была учреждена Заграничная