

УДК 94 (476.2) «1929/1932»

Сергей Александрович Елизаров

*д-р ист. наук, проф., проф. каф. социально-гуманитарных и правовых дисциплин
Гомельского государственного технического университета имени П. О. Сухого*

Sergey Yelizarov

*Doctor of Historical Sciences, Professor,
Professor of Department of Socially-Humanitarian and Legal Disciplines
at the Pavel Sukhoi State Technical University of Gomel
e-mail: sergeyelizarov@mail.ru*

БОРЬБА С ДОЛЖНОСТНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ В МЕСТНОМ СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ БССР (1929–1932 гг.)

Статья посвящена вопросам борьбы с должностными преступлениями среди работников сельских и районных органов власти и управления БССР в период перехода к форсированному строительству социализма. Цель статьи – раскрыть характер, методы, средства борьбы с должностными преступлениями среди работников местных органов государственной власти и управления (районных и сельских советов). Эта борьба проходила в форме двух основных политических кампаний. Во-первых, в ходе чистки советского государственного аппарата 1929–1932 гг., выступавшей в качестве универсального способа преодоления причин должностных преступлений. Чистка показала, что замена прежних управленцев на выходцев из рабочих и крестьян проблему должностных преступлений не решила. Во-вторых, политико-хозяйственные кампании по обеспечению выполнения государственных заготовок сельскохозяйственной продукции шли с применением соответствующих статей Уголовного Кодекса БССР.

Ключевые слова: *Белорусская ССР, Уголовный Кодекс, государственные служащие, районные Советы, сельские Советы, должностные преступления.*

Fight Against Malfeasance in Local Soviet State Apparatus of the BSSR (1929–1932)

Article is devoted to questions of fight against malfeasances among employees of village and regional bodies of authority and management of BSSR during transition to the forced construction of socialism. Article purpose – to disclose character, methods, means of fight against malfeasances of employees of local state governing bodies (regional and village Soviets). This fight took place in a form of two main political campaigns. Firstly, during the cleaning of the Soviet state apparatus of 1929–1932 acting at that time as a universal way of overcoming the reasons of malfeasances. Cleaning has shown that replacements of former managers by natives of workers and peasants didn't solve a problem of malfeasances. Secondly, in the framework of political and economic campaigns to ensure compliance with various government workpieces of agricultural products with the application of the relevant article of the Criminal Code of the Byelorussian SSR.

Key words: *Belarusian SSR, Criminal Code, government officials, district Soviets, village Soviets, official crimes.*

Введение

Борьба с должностными преступлениями, порождающими атмосферу беззакония, подрывающими доверие населения как в целом к государственной политике, так и к властным структурам, ее проводящим, является необходимой составляющей деятельности и государственных структур, и гражданского общества. Как показывает мировая практика, только тесное взаимодействие государства и общества в состоянии минимизировать распространение этого опасного явления, повлиять на сам его характер, формы и средства проявления. Все существующие в настоящее время национальные системы противодействия коррупции в той

или иной степени учитывают свой исторический опыт, с одной стороны, позволяющий применять в современных условиях уже ранее положительно зарекомендовавшие себя формы, средства и методы антикоррупционной деятельности, а с другой – отказаться от тех, которые либо показали свою неэффективность, либо их в современных условиях невозможно реализовать. Поэтому с этим изучение исторического опыта борьбы с должностными преступлениями в БССР не только представляет научный интерес, но имеет сегодня практическую составляющую.

Вопросы борьбы с должностными преступлениями в БССР в 1920–1930-х гг. в

современной белорусской историографии рассматриваются лишь в качестве иллюстративного материала при изучении процессов генезиса советской политической системы в БССР, которые разрабатываются главным образом историками в рамках «тоталитарного» направления (М. П. Костюк, Т. С. Протьюко, И. Романова). А вот исторические исследования собственно государственной политики в сфере противодействия должностным преступлениям в БССР в 1920–1930 гг. отсутствуют (или в историческом дискурсе никак не проявляются). В связи с этим предпринята попытка анализа этой проблемы применительно к начальному периоду форсированного строительства социализма в СССР (1929–1932 гг.), поставив своей целью раскрыть характер, методы, средства борьбы с должностными преступлениями среди работников местных органов государственной власти и управления (районных и сельских советов) Белорусской ССР.

При подготовке статьи применялись научные принципы историзма (рассмотрение механизма борьбы с должностными преступлениями в контексте общих тенденций политического развития советского общества в 1930-х гг.) и системности (изучение процесса противодействия должностным преступлениям как составного элемента советской кадровой политики), общенаучные и конкретно-исторические методы (историко-генетический, историко-сравнительный, историко-системный).

До 1922 г. в советских правовых нормативных актах состав должностных преступлений не был четко обозначен, однако анализ документов позволяет сделать вывод, что к ним прежде всего относились хищения, подлог, спекуляция, взяточничество и «дискредитация власти». С 1 июля 1922 г. Постановлением ЦИК БССР на территории республики в действие был введен Уголовный Кодекс РСФСР 1922 г., который с 1924 г. стал официально называться «Уголовный Кодекс Белорусской ССР» (УК БССР). Глава 2 этого кодекса (ст. 105–108) содержала перечень должностных преступлений: злоупотребление властью, превышение власти, бездействие власти, небрежное отношение к службе, дискредитирование власти, вынесение неправоудного приговора, нелегаль-

ное задержание, нелегальный привод, принуждение к даче показаний на допросе, присвоение средств либо других ценностей, получение взятки, провокация к даче взятки, служебный подлог, разглашение не подлежащих оглашению сведений, непредставление необходимых сведений по требованию центральных или местных властей [1].

15 ноября 1928 г. был введен в действие новый Уголовный Кодекс БССР [2]. Раздел 5 «Должностные преступления» (ст. 195–213) несколько расширял прежний перечень должностных преступлений. Так, отдельно выделялась статья «хищения», появились статьи «нарушения законодательства о труде», «нарушения коллективного договора», «заключение заведомо невыгодных договоров и сделок», «понууждение к половой связи лица, от него по службе зависящего». В Кодексе закреплялось разделение понятий «должностное преступление» и «должностной проступок». Все неправомерные действия должностного лица, которые носили систематический характер или совершались из корыстных или иных личных мотивов либо имели особо тяжелые последствия, признавались должностными преступлениями, все иные – должностными проступками. Соответственно, степень наказания за должностные проступки была значительно ниже, чем за должностные преступления.

УК БССР давал определение должностному лицу: «Под должностными лицами понимаются лица, занимающие постоянные или временные должности в государственном, общественном или кооперативном учреждении или предприятии».

Борьба с должностными преступлениями в начальный период реализации стратегии форсированного строительства социализма (1929–1932 гг.) осуществлялась в рамках начавшейся еще в 1929 г. по решению XVI конференции ВКП(б) (апрель 1929 г.) массовой чистки советского аппарата. Постановление конференции определяло контингент госслужащих, подлежавших «вычищению» из советского аппарата: «разложившиеся, извращающие советские законы, срашивающиеся с кулаком и нэпманом, мешающие бороться с волокитой и ее прикрывающими, высокомерно, по-чиновничьи, по-бюрократически относящиеся к насущным нуждам трудящихся, *растратчики, взяточ-*

ники, саботажники, вредители (курсив наш. – С. Е.), лентяи» [3].

Все «вычищенные» подразделялись на три категории по основаниям и мерами наказания (от увольнения без права работы в советском аппарате, лишения права на выходное пособие, на пенсию по социальному страхованию и пособие по безработице до перемещения с ответственных на технические должности в тех же учреждениях и предприятиях, где они работали до чистки) [4, л. 223–228].

К X Всебелорусскому съезду Советов (февраль 1931 г.) на районном и окружном уровнях «чистка» в основном была закончена, на уровне центральных республиканских наркоматов и учреждений – частично. В результате в окружных и районных советских органах и учреждениях проверили 18 422 человека, из них «вычистили» 2 601 человека [5, с. 20].

С 1932 г. кампания по чистке стала сворачиваться, а 1 августа 1932 г. в соответствии с постановлением Президиума ЦКК ВКП(б) от 15 июля 1932 г. Президиум ЦКК КП(б)Б принял решение ликвидировать все существовавшие самостоятельные комиссии по чистке советского аппарата от республиканских до районных и городских. Работа по улучшению и укреплению советского госаппарата возлагалась на обычные органы контроля республиканского объединенного партийно-государственного контрольного органа ЦКК – РКИ [6, л. 150].

В целом массовая «чистка» советского госаппарата какой-либо существенной роли в борьбе с должностными преступлениями не сыграла. Главным ее результатом стал политический: из аппарата госуправления в массовом порядке увольняли работников, которые составляли если не реальную, то потенциальную опасность для советской власти («классово чуждые элементы»). Их заменяли выходцами из рабочих и крестьян – людьми, в профессиональном отношении мало подготовленными для выполнения управленческих функций, но вызывавшими больше доверия у партийно-советских властей по своему социальному происхождению. Об этом свидетельствует перечень наиболее повторявшихся мотивов увольнения в результате этой «чистки»: «искривление классовой линии»,

«связь с чуждыми элементами», «вредительство» [7, л. 106–108].

В то же время велась и непосредственная борьба с должностными преступлениями. Привлечение к судебной ответственности за должностные преступления на рубеже 1920–1930-х гг. принимает массовый характер. При этом с 1930 г. замечен быстрый рост числа осужденных за должностные преступления: в сравнении с 1928 г. (годом принятия УК БССР) прирост составил 367 %, а в 1931 г., – 596 %. По данным Наркомата юстиции (НКЮ) БССР (данные 1937 г.), в 1930–1931 гг. за должностные преступления в 1930 г. было осуждено 9 089 человек (16 % всех осужденных), в 1931 г. – 14 444 человек (21,6 %) [8, л. 4–6].

По сведениям того же НКЮ БССР (но по информации 1933 г.), в 1930 г. по статье «Должностные преступления» было осуждено 6 920 человек (14,3 % от всех преступлений), в 1931 г. – 9 769 (19,2 %). Более половины осужденных за должностные преступления в 1930–1931 г. прошли по ст. 196 УК БССР «Небрежное или недобросовестное отношение должностного лица к своим служебным обязанностям, волокита и протекционизм, а также невыполнение должностным лицом действий, которые оно по обязанности своей службы должно было выполнять» (8 930 человек, или 53,5 %); по ст. 204 УК БССР «Присвоение или растрата должностным лицом денег, ценностей или иного имущества, находящегося по его службе в его ведении» 2 155 человек (12,9 %) [9, л. 53].

Несмотря на различие в цифрах, тенденция роста должностных преступлений вполне очевидна. С начала 1930 г. до середины 1932 г. наиболее актуальным становится уголовное преследование должностных лиц за невыполнение важнейших хозяйственно-политических кампаний (заготовка леса, льна, зерна, мяса, картофеля, мобилизация средств, строительство, подготовка к посевной и уборочной кампаниям, лесовывоз).

В условиях курса на форсированное строительство социализма хозяйственно-политические кампании в деревне превращались в одно из решающих условий борьбы за построение социализма в одной стране. Пленум Верховного Суда БССР в решении от 10 октября 1931 г. прямо отметил,

что «успешное и своевременное выполнение хозяйственно-политических кампаний имеет очень важное политическое и хозяйственное значение для нашей страны», и «категорически предложил» всем народным судам принять в них самое активное участие [10, л. 167]. В результате за март – декабрь 1931 г. к уголовной ответственности за невыполнении важнейших хозяйственно-политических кампаний в БССР было привлечено 766 человек (578 – работников сельских советов, 188 – районных учреждений). Мерой наказания для них были главным образом принудительные работы (516 человек, или 67,4 %) и общественное порицание (139 человек, или 18,1 %). Реальные же сроки лишения свободы получили лишь 69 человек (9,0 %) [9, л. 32]. При этом массовое применение на селе местными советскими работниками насильственных правонарушений при выполнении госзаказов (незаконные штрафы и конфискации имущества, аресты, запугивания, применение физической силы) негативной реакции в исследуемый период ни партийных, ни советских, ни правоохранительных органов не вызывали. Главное – выполнение госзаказов, а не средства его достижения.

Вместе с тем рост числа привлеченных к уголовной ответственности местных советских работников, с одной стороны, формировал у населения их негативный образ, с другой – усиливал текучесть кадров районного и особенно сельсоветовского звеньев управления, что в условиях кадрового дефицита создавало для республиканского руководства множество управленческих проблем. В связи с этим белорусское партийно-советское руководство в 1931 г. этот рост стало трактовать как «политически вредное» явление. Заслушав сообщение Прокурора БССР, Президиум ЦИК БССР 5 октября 1931 г. принял «не подлежащее оглашению» постановление [11, л. 318], наглядно демонстрировавшее и «социалистическое» понимание законности высшими органами власти, и роль органов юстиции в советской действительности прежде всего как органов политических, выполнявших роль реализатора указаний и распоряжений партийно-государственных органов власти, а не блюстителя закона. В частности, отмечалось, что «отдельные органы юстиции в ряде случаев *безосновательно*

возбуждали массовые судебные дела против работников низового советского аппарата тогда, когда это не вызывалось *необходимостью и целесообразностью*» (курсив наш. – С. Е.). Недовольство вызывали не сами нарушения законодательства («безосновательные судебные дела»), а прежде всего отсутствие в них «целесообразности и необходимости». Президиум ЦИК БССР фактически утверждал, что в зависимости от политической целесообразности и необходимости в действиях прокуратуры вполне допустимы, правомерны и даже необходимы как защита гражданских прав человека, так и их нарушение. За одни и те же действия должностное лицо могло быть как привлечено к уголовной ответственности, так и остаться безнаказанным.

Считая, что в данный конкретный момент политически целесообразно снизить активность прокуратуры в борьбе с должностными преступлениями, Президиумом ЦИК БССР ставилась задача ликвидировать «практику массового привлечения низовых работников к судебной ответственности», переqualificировать многие должностные преступления в должностные проступки, а основной упор сделать на усиление «живого руководства и практической помощи низовому советскому аппарату» со стороны центральных учреждений, райисполкомов и горсоветов, применяя в качестве наказания прежде всего меры дисциплинарного воздействия. 18 октября 1931 г. аналогичное решение принял и Президиум Верховного Суда БССР [12, л. 24–26].

Вполне закономерно, что после этого активность преследования местных советских работников правоохранительными и судебными органами значительно снизилась. За январь – июнь 1932 г. за невыполнение важнейших хозяйственно-политических кампаний в БССР (не относившихся к категории «социально опасных») осудили только 250 человек (215 членов сельсоветов и 35 работников районных органов власти и управления): к лишению свободы приговорили 37 человек, а к принудительным работам и общественному порицанию – 220.

Следует отметить, что одновременно ограничили и масштабы преследований крестьян: предано суду 2 205 человек, из которых 560 (25,4 %) получили различные сроки лишения свободы, 1 073 (48,9 %) –

принудительные работы и общественное порицание [12, л. 103]. В 1935 г. приговоры по делам о невыполнении заготовительных заданий отменили совсем и объявили амнистию осужденным работникам аппарата власти и управления на том основании, что «совершенные указанными выше должностными лицами преступления не были связаны с какими-либо корыстными мотивами и являлись в подавляющем большинстве случаев результатом неправильного понимания осужденными своих служебных обязанностей» [13, с. 199].

Заключение

На рубеже 1920 – 1930 х. гг. среди партийно-советского руководства меняется отношение к должностным преступлениям. В первое десятилетие советской власти должностные преступления в официальной трактовке представлялись явлением не системным, присущим любому государству, а временным, связанным с начальным этапом строительства нового общества. В связи с этим сама борьба с должностными преступлениями в исследуемый период оценивалась прежде всего с точки зрения ее политических результатов – очищения советского аппарата управления от «классово чуждых» элементов как носителей всего комплекса негативных черт служащего.

Политические кампании по «чистке» в 1920-е гг. рассматривались в качестве универсального способа преодоления самих причин должностных преступлений, эффективной их профилактики, а также формирования нового (советского) типа работника, свободного от всех пороков прежнего чиновничества и преданного делу строительства социализма.

Последняя массовая «чистка» советского аппарата завершилась к 1932 г. Результаты чисток показали: надежды на то, что с повышением жизненного уровня, «чисткой» рядов служащих от «бывших

элементов старого режима» и ростом коммунистической сознательности всех слоев населения должностные преступления в недалеком будущем исчезнут сами собой, не оправдались. Проблема должностных преступлений не была устранена, а только нарастала.

Отказавшись от «чисток» как главного средства полного решения проблемы должностных преступлений, власти вовсе не отказались от антикоррупционной борьбы. Только теперь эти политические кампании стали основываться на соответствующих статьях Уголовного кодекса БССР. В 1930–1932 гг. мероприятия по борьбе с должностными преступлениями оказались вписаны в рамки политико-хозяйственных кампаний по обеспечению выполнения разных государственных заготовок (главным образом сельскохозяйственной продукции). Отсутствие необходимых результатов по заготовке сельскохозяйственного сырья и продовольствия, ставших важнейшим стратегическим ресурсом, квалифицировалось как должностное преступление по ст. 196 УК БССР. Однако сами меры наказания в отношении должностных лиц в начале 1930-х гг. были довольно мягкие: в абсолютном большинстве работники сельсоветов и райисполкомов за срыв «политико-хозяйственных» кампаний получали принудительные работы или общественное порицание, а реальные сроки лишения свободы – только в редких случаях. Политическая целесообразность, понимаемая партийно-советским руководством в начале 1930-х гг. как высший советский правовой императив, требовала ограничить уголовные преследования должностных лиц, по сути выполнявших незаконными методами главный государственный заказ – изъять из сельского хозяйства в максимальных объемах средства для обеспечения реализации стратегии форсированного строительства социализма.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikisource.org/wiki/Уголовный кодекс РСФСР \(1922 г.\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Уголовный_кодекс_РСФСР_(1922_г.)). – Дата доступа: 15.01.2017.
2. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Белорусской Социалистической Советской Республики Белоруссии. – 1928. – Отд. 1, № 30. – Ст. 288.

3. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1970) : в 15 т. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1970–1984. – Т. 4 : 1927–1931 гг. – 1970. – С. 222.

4. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). – Ф. 4п. Оп.1. Д. 1533.

5. Матэрыялы да справаздачы Ураду X з'езду Саветаў БССР. – Менск : Кіраўніцтва спраў СНК і Эканамічнае Нарады БССР, 1931. – 249 с.

6. Государственный архив Гомельской области (ГАГО). – Ф. 531. Оп. 1. Д. 146.

7. ГАГО. – Ф. 914. Оп. 1. Д. 15.

8. НАРБ. – Ф. 4п. Оп. 1. Д. 12017.

9. НАРБ. – Ф. 99. Оп. 2. Д. 740.

10. НАРБ. – Ф. 188. Оп. 1. Д. 1918.

10. ГАГО. – Ф. 296. Оп. 1. Д. 185.

11. НАРБ. – Ф. 99. Оп. 2. Д. 768.

12. НАРБ. – Ф. 188. Оп. 1. Д. 2182.

13. Фицпатрик, Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня / Ш. Фицпатрик ; пер. с англ. Л. Ю. Пантинной. – М. : РОССПЭН, 2001. – 422 с.

REFERENCES

1. Uголовnyj Kodeks RSFSR 1922 g. [Elektronnyj riesurs]. – Rezhim dostupa: <https://ru.wikisource.org/wiki/>. – Data dostupa: 15.01.1917.

2. Sobranije Zakonov i Rasporiazhenij Rabochie-Kriest'janskogo Pravitiel'stva Bielorussoj Socialistichieskoj Sovietskoj Riespubliki. – 1928. – Otd. 1, № 30. St. 288.

3. Kommunistichieskaja partiya Sovietskogo Sojuza v riezoliucijah i rieshenijah sjezdov, konfierencij i plienumov CK : v 15 t. / In-t marksizma-lieninizma pri CK KPSS. – 8-je izd., ispr. i dop. – М. : Politizdat, 1970–1984. – Т. 4 : 1927–1931 gg. – 1970. – S. 222.

4. Nacional'nyj arhiv Riespubliki Bielarus' (NARB). – F. 4p. Op. 1. D. 1533.

5. Materyjaly da spravazdachy Uradu X zjezdu Savietau BSSR. – Miensk, 1931. – 249 s.

6. Gosudarstviennyj arkhiv Gomielskoj oblasti (GAGO). – F. 531. Op. 1. D. 146.

7. GAGO. – F. 914. Op. 1. D. 15.

8. NARB. – F. 4p. Op. 1. D. 12017.

9. NARB. – F. 99. Op. 2. D. 740.

10. NARB. – F. 188. Op. 1. D. 1918.

10. GAGO. – F. 296. Op. 1. D. 185.

11. NARB. – F. 99. Op. 2. D. 768.

12. NARB. – F. 188. Op. 1. D. 2182.

13. Ficpatrik, Sh. Stalinskije kriest'janie. Social'naja istorija Sovietskoj Rossii v 30-e gody: dierievnia / Sh. Ficpatrik. – М., 2001. – 422 s.

Рукапіс наступіў у рэдакцыю 16.11.2020