

ОСОБЕННОСТИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВЕТСКОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ В ГОДЫ НЭПА

Г. Т. Камалова

Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)

В статье проанализирован опыт решения правящей коммунистической партией кадровой проблемы для советской судебной системы в годы нэпа. Автор отмечает, что судебная система являлась частью государственного механизма, поэтому основное требование, предъявлявшееся к судейскому корпусу, заключалось в следовании политическому курсу коммунистической партии. Особое внимание автор обратил на реализацию классово-партийного подхода к подбору работников советского суда. Анализ способов подбора кадров советского суда приводит автора к выводу о практическом сращивании судебной и исполнительной властей, а также сращивании судебной власти с партийной.

***Ключевые слова:* новая экономическая политика, Уральская область, суд, кадры, классовый подход, партийное руководство.**

Курс на укрепление «революционной законности» в связи с переходом к новой экономической политике потребовал перемен в системе правоохранительных органов, прежде всего в правосудии. В механизме советского суда важную роль играл кадровый состав работников. От их образовательного, профессионального уровня, политической ориентации и моральных качеств во многом зависели направления и ход реформирования судебной системы. Понимание большевиками сущности и задач суда как органа власти и управления, учреждавшегося для защиты завоеваний пролетарской революции, обеспечения интересов и прав трудящихся и их объединений, нашло отражение в Положении о судостроительстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. [1, ст. 902].

Судебная система являлась частью советского государственного механизма, поэтому основное требование, предъявлявшееся к судейскому корпусу, заключалось в следовании политическому курсу коммунистической партии и правительства, в проведении в жизнь их директив. В связи с этим, в Положении о судостроительстве РСФСР 1922 года были сформулированы особые критерии для работников судебных органов. Народным судьей мог быть избран любой гражданин, обладавший избирательным правом и имевший либо двухлетний стаж политической работы, либо трехлетний стаж работы в органах юстиции. Закон

при этом не устанавливал властного, имущественного и каких-либо иных цензов. Исключение из общего правила составляли лица, судимые за уголовные преступления, и лица, исключенные из общественных организаций за порочащие поступки.

В Положении о судостроительстве РСФСР 1926 года [3, ст. 624] расширился круг лиц, которые могли исполнять должность народного судьи. Советский суд не был независимым – судьи избирались и отзывались исполнительной властью, находились под контролем партийных органов. Народные судьи избирались губернскими исполкомами по представлению губернского суда или народного комиссариата юстиции (НКЮ) РСФСР сроком на один год и могли быть переизбраны.

В целом требования к составу судей в 20-е гг. определялись задачами диктатуры пролетариата. Уровень профессиональных качеств судьи определялся классовой принадлежностью. Главное, чтобы кандидат на должность судьи был «только из трудящихся и только трудящимся» (ст. 3 Основ судопроизводства). Первое условие для занятия должности судьи – политическая благонадежность и обладание политическими правами. Второе условие определялось родом занятий и стажем потенциального кандидата. Он обязан иметь общественно-политический или практический стаж работы в органах юстиции

или государственных органах [3, ст. 624].

После административно-территориальной реформы, более известной как районирование, была образована Уральская область. ВЦИК и СНК РСФСР законодательно определили структуру судебных органов в Уральской области и их состав [2, ст. 194]. 4 января 1924 г. Уральский обком РКП (б) специальным циркуляром констатировал, что назначение и перемещение народных судей должны производиться только через областной исполком советов после согласования с окружными комитетами партии [4, л. 20]. Позднее порядок, установленный для Уральской области, нашел законодательное оформление в Положении о судопроизводстве РСФСР от 19 ноября 1926 г.

По Уральской области рост партийности среди судей в 1928 году по сравнению с 1927 годом составил 12,8 % (т.е. темпы роста в регионе в 5,6 раза выше, чем по РСФСР в целом). Действительно, в 1926 году численность коммунистов в составе суда Уральской области составляла 80 %; в 1927 году – 84,2 %, 1928 году – 85,9 %. К 1929 году в составе народных судов области коммунисты составляли 92,5 %, а в окружных – 98,6 % [6, с. 4]. На наш взгляд, низкий уровень образования и квалификации, рабоче-крестьянский состав большинства кандидатов делали партийность не только главным, но подчас и единственным критерием при отборе на должность судьи.

Удельный вес коммунистов среди сотрудников органов юстиции был намного выше, чем в отраслях народного хозяйства и в других учреждениях советской власти. По официальным данным на 1 июля 1925 г. коллегия НКЮ РСФСР полностью состояла из коммунистов. Членами партии были 87,5 % заведующих отделами, их заместителей и помощников, 98,1 % председателей губернских, областных и краевых судов, 97,1 % их заместителей, 87,4 % членов судов [4, с. 154]. На XV съезде партии С. Орджоникидзе имел все основания сказать: «Соваппарат в наших руках..., он наш аппарат» [7, с. 155]. Это свидетельствует о том большом значении, которое придавалось суду как органу диктатуры пролетариата.

Изменения в социальном составе в различных подразделениях судебных органов Уральской области к концу 20-х гг. носили однонаправленный с РСФСР характер. На 1 января 1929 г. по социальному происхождению рабочие в областном суде составляли 14,3 %, в окружных судах – 36 %, в народных судах – 27 %. В судебной системе РСФСР в этот период рабочие в среднем составляли 36 %, т.е. окружные суды Урала по этой норме соответствовали республиканскому уровню. Крестьяне в областном суде составляли 14,3 %, в окружных судах – 14 %, в народных – 27 %; служащие – соответственно 71,4 %, 28,8 % и 37 % [6, л. 6]. Председатель Уральского областного суда, отмечая высокий процент рабочих и крестьян среди судей, подчеркивал, что «они не могут похвалиться юридическими познаниями, но зато являются носителями классовой пролетарской правды. Юридические знания приобретаются на опыте, практически» [6, с. 4].

Состояние кадров работников судебных органов Уральской области на протяжении 20-х гг. характеризовалось высокой текучестью. Сменяемость судебно-следственных работников была неодинаковой по годам, округам и структурным подразделениям суда. Анализ архивных материалов выявляет рост текучести судейских кадров на Урале, причем процент сменяемости судей в регионе был значительно выше, чем по РСФСР в целом. Так, в Шадринском округе в 1925–1926 гг. текучесть кадров в судебно-следственных участках, т.е. в низовых структурах, составляла 84,5 %, что, как отмечалось судебно-кассационной сессией, вело к нарушению правильной работы. Среди народных судей округа в октябре 1926–марте 1927 гг. текучесть была 60 %, а в 1929 году в Шадринском округе отмечено 100 % обновление судейского аппарата. На наш взгляд, в округах с преимущественно аграрным населением в условиях осуществления сплошной коллективизации высокая текучесть среди низового звена судебно-следственного аппарата в определенной степени являлась формой протеста против произвола. Подтверждением этого вывода служат показатели и Курганского округа. В округе только в первой половине 1926 года

сменилось три уполномоченных областного суда; за 1929 год из 19 уполномоченных сменилось 14 (т.е. 73,7 % от всех). Текучесть ответственных работников в округе в 1927 году составила 51 % от их общего количества. В 1928 году сменилось 52,6 % народных судей, 87 % судебных исполнителей [4, д. 297, л. 26].

Текучесть судебных кадров наносила значительный ущерб системе правосудия страны. В судебной практике, как и в иных сферах, опыт может заменить недостаток формального образования. Но высокий уровень текучести кадров приводил к тому, что большинство советских судебных работников оказалось и без образования, и без опыта.

Нельзя сказать, что высокая текучесть судебных кадров не беспокоила руководящие партийные и государственные органы. Они пытались выявить причины текучести судебного-следственных работников и принять меры по сокращению и преодолению ее негативных последствий. Следует отметить изменения в расстановке акцентов при анализе причин сменяемости кадров. Так, Курганский окружной комитет ВКП (б) во второй половине 1926 года среди причин увольнения судей выделял следующие: непригодность выдвиженцев к работе (66,6 % от всех уволенных); привлечение к уголовной ответственности за халатность (16,7 %); перевод на другую работу (16,7 %) [4, д. 132, л. 199].

К концу 1920-х гг. при сохранении причин текучести неполитического характера возрастает такой мотив, как дискредитация Советской власти. Текучесть среди судебных работников нередко была связана с низкой заработной платой. Низкий уровень заработной платы вел не только к текучести, но и к должностным преступлениям, наиболее распространенными из которых были взяточничество и растраты государственных средств. Так, Уполномоченный областного суда по Курганскому округу в 1925 году был снят с должности за то, что «в пользовании его теста в течение двух лет находилось вещественное доказательство – лошадь, о чем Уполномоченный не мог не знать» [4, д. 1058, л. 62].

Острота проблемы квалифицированных кадров в области юстиции была связана во многом с состоянием юридического образования в Советской России. В 20-е гг. в РСФСР ежегодно готовилось всего 500 юристов [7,

с. 138], хотя система технического образования развивалась очень динамично. Это связано с отношением большевиков к сфере государственного управления, где считалось достаточным политической преданности и революционного сознания.

Сокращение подготовки юристов и использование немногих профессионалов в областях, далеких от права, привело и к тому, что к концу 1920-х гг. значительно снизился и без того невысокий профессионально-образовательный ценз судей и прокуроров. В 1926 году по РСФСР из 64 председателей областных судов высшее образование имели всего девять человек (14 % от всех), остальные – среднее, начальное и домашнее [11, с. 161, 162]. В 1927 году образовательный уровень губернских и областных судов РСФСР был следующим: среди председателей и их заместителей доля с низшим образованием составляла 72 %, среди членов судов – 62 %. Вместе с тем надо отметить, что все-таки 8 % председателей и их заместителей областных судов республики имели высшее образование и 17 % членов судов [8, с. 1042]. Они сосредоточивались в основном в Москве и областных центрах. По СССР число прокуроров с высшим образованием снизилось с 29 % в 1923 году до 11–12 % в начале 30-х гг. (т.е. в 2,4 раза); народных судей с 8,4 % до 4,2 % (т.е. в 2 раза). К 1935 году 84,6 % всех народных судей имели только начальное образование.

Это характерно и для народных судей Уральской области. Доля народных судей в округах области, имевших низшее образование, колебалась от 78,6 % в Кунгурском округе, 78,9 % – в Верхне-Камском до 83 % – в Пермском округе [5, д. 21, л. 139; д. 36, л. 25]. В Курганском и Шадринском округах уровень образования народных судей на протяжении 1921–1929 гг. оставался чрезвычайно низким – 94,5 % состава имели низшее образование. Профессиональных юристов в их составе практически не было. В графе анкеты «основная профессия до судебной работы» судьи указывали: хлебопашец, письмоводитель, рабочий, маслодел, плотник, маляр, отсутствие основной работы и т.д. [4, д. 132, л. 200].

Вместе с тем надо иметь в виду, что в 20-е гг. советские руководители относились к низкому уровню образования кадров юстиции

как к чему-то обычному и энергичных мер к преодолению этого недостатка не принимали. Работа судей считалось удовлетворительной, пока они выполняли элементарные требования. Именно это имел в виду С. Орджоникидзе, когда заявил на XV съезде ВКП (б) в декабре 1927 года, что «мы не требуем очень много от нашего суда сегодня» [10, с. 59].

Вместе с тем руководство наркомата юстиции не стремилось превратить судей и следователей в профессиональных юристов. Об этом свидетельствуют выступления на XV съезде ВКП (б) руководящих работников РКК Н. М. Янсона и А. А. Сольца, которые критиковали советское правосудие за то, что в юстиции появился «некоторый профессиональный юридический уклон» [9, с. 96].

Кадровая политика Советского государства в отношении судебных работников была направлена на привлечение в состав суда «политически благонадежных» представителей рабоче-крестьянских слоев населения. Большевики отстранили от судебной работы профессиональных юристов, работавших до революции, в связи с чем были вынуждены привлекать к судебной работе лиц, у которых не было специального образования. Большинство работников системы правосудия имели лишь низшее образование. Недостаток образования и профессиональной подготовки компенсировался рабоче-крестьянским происхождением, принадлежностью к коммунистической партии и революционным правосознанием. Способы подбора, расстановки судебных работников во всех структурных подразделениях системы советского суда на

глядно свидетельствуют о практическом сращивании в 20-е гг. судебной и исполнительной властей, а также сращивании судебной власти с партийной.

Литература

1. *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства, издаваемое народным комиссариатом юстиции (СУ РСФСР). – 1922. – № 69.*
2. *СУ РСФСР. – 1924. – № 20.*
3. *СУ РСФСР. – 1926. – № 85.*
4. *Государственный архив общественной-политической документации (ГА ОПДКО) Ф. 7. Оп. 1. Д. 2.*
5. *Государственный архив Пермской области (ГАПО) Ф. Р. 127. Оп. 1. Д. 21. Л. 139; Д. 36.*
6. *Инструктивный доклад Уральского областного суда о работе судебных органов Уральской области за 1926–1927 гг. – Свердловск, 1927. – 43 с.*
7. *Гимпельсон, Е. Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы / Е. Г. Гимпельсон. – М.: ИРИ РАН, 2000. – 423 с.*
8. *Еженедельник советской юстиции. – М., 1927. – № 34.*
9. *Курицын, В. М. Переход к НЭПу и революционная законность / В. М. Курицын. – М.: Наука, 1972. – 215 с.*
10. *Формирование административно-командной системы. 20–30-е годы. – М.: Высшая школа, 1992. – 235 с.*
11. *Соломон, П. Советская юстиция при Сталине / П. Соломон. – М.: РОССПЭН, 1998. – 464 с.*

Камалова Галина Тимофеевна – доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Южно-Уральский государственный университет. E-mail: kamalova_galina@mail.ru.

PECULIAR FEATURES OF HUMAN RESOURCE POLICY IN THE SOVIET COURT SYSTEM OF NEW ECONOMIC POLICY

G. T. Kamalova
South Ural State University (Chelyabinsk)

The article analyzes the experience in the solution of human resources problem for the Soviet court system within New Economic Policy by the governing Communist party. The author emphasizes the fact that a court system is a part of a state mechanism which is the reason for a basic requirement to the judiciary which is to follow political course of the Communist party. Special attention is paid to implementation of class party policy of the Soviet judiciary recruitment. Based on the analysis of methods of human resources recruitment the author comes to the conclusion of a practical binding of a judicial and executive power as well as judicial and part power binding.

Keywords: New Economic Policy, the Ural region, court, human resources, class policy, party leaders.

Galina Timofeevna Kamalova – Doctor of Science (History), Professor of Theory and History of State and Law Department, South Ural State University. E-mail: kamalova_galina@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 1 октября 2013 г.