УДК 343.35: 343 37” 195/196”

Филиппов Виктор Владимирович – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). E-mail: filvv20@mail.ru

В.В. Филиппов
V.V. Filippov

Общественные формирования в борьбе с должностными и хозяйственными преступлениями в СССР в 1950 – 60 гг.

В настоящей статье описывается история содействия общественных формирований населения, оказывавших содействие правоохранительным органам в выявлении и пресечении преступлений в сфере экономики и государственного управления. Показываются различные формы активности населения, включая работников и служащих различных предприятий и учреждений, а также деятельность товарищеских судов, действующих во всех сферах общественной жизни. Статья иллюстрирована значительным количеством статистической информации и примерами, имеющими отношение к активности инициативных групп граждан, а также примерами, связанными с результативностью подобной активности, включая воздействие, в том числе в уголовном порядке, на лиц, совершивших правонарушения в области государственного управления, экономики и финансов. Демонстрируется роль государственных и партийных структур СССР, организующих и оказывающих влияние на подобную активность населения.

Public formations in struggle with the official and economic crimes in the USSR in 1950 – 60 s

This article describes the history of the promotion of voluntary associations, assisting law enforcement authorities in the detection and suppression of offences in the field of economics and public administration. It’s shown various forms of activity of the population, including workers and employees of various enterprises, establishments and activities of comrade courts operating in all areas of public life. The article is illustrated with a significant amount of statistical information and examples related to the activity of initiative groups of citizens, as well as examples of the impact of such activity, including, inter alia, persons who have committed offences in the area of public administration, economy and finance. It’s demonstrated the role of State and Party structures, organising and influencing similar activity.

Ключевые слова: *хозяйственные и должностные преступления, коррупция, общественные формирования, присвоение, растрата, товарищеские суды, добровольные народные дружины.*

Key words: *economic and official crimes, corruption, social formations, misappropriation, embezzlement, comrade courts, voluntary squads*

Проводимая в настоящее время в России государственная политика противодействия коррупции дает основание обратиться к опыту использования общественных формирований, существовавших в 1950 – 1960 гг. и оказывавших содействие правоохранительным органам и государственным структурам управления в проведении профилактических мер воздействия и выявлении должностных и хозяйственных преступлений.

Уголовно-правовое определение преступлений указанного вида включало в себя: бесхозяйственность, расхищение государственного или общественного имущества; расхищение арендатором вверенного имущества; злонамеренное неисполнение обязательств по заключенному договору; злоупотребление властью; превышение должностных полномочий; присвоение или растрата должностным лицом государственного или общественного имущества; получение или дача взятки; служебный подлог; разглашение должностным лицом сведений, не подлежащих разглашению и другие [1].

Для борьбы с подобными преступлениями и выявления лиц, их совершающих, государство активно создавало и использовало такие общественные формирования, как добровольные народные дружины.

До 1958 г. в стране действовали так называемые Бригады содействия милиции или Бригадмил, созданные в соответствии с Постановлением Совета народных комиссаров РСФСР от 26 апреля 1932 г. «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска в бригады содействия милиции» из граждан, в свободное время пожелавших оказывать помощь милиции. В Бригадмил принимались лица, достигшие 18-летнего возраста и имеющие рекомендацию профсоюзной, комсомольской или другой общественной организации.

Непосредственное руководство Бригадмилом возлагалось на районные и городские управления и отделы милиции. Руководил Бригадмилом бригадир, избиравшийся на общем собрании коллектива и утверждаемый Управлением рабоче-крестьянской милиции. Бригадмильцы несли постовую службу совместно с работниками милиции или в непосредственной близости от них, дежурили в отделениях милиции, участвовали в обеспечении порядка во время праздничных шествий, демонстраций, массовых гуляний, иногда привлекались для проведения проверок соблюдения правил советской торговли в магазинах и предприятиях общественного питания (столовых, ресторанах), выявляя факты обсчета, обмера и обвеса клиентов и покупателей.

Развивая опыт участия граждан в правоохранительной деятельности, ЦК КПСС и Совет министров СССР 2 марта 1959 г. приняли Постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», во исполнение которого Бригадмил был реорганизован в добровольные народные дружины (далее – ДНД). Участие в ДНД считалось общественной работой и всемерно поощрялось руководством предприятий, учреждений и организаций. За активное участие в работе ДНД дружинников поощряли в виде объявления благодарности, вручения почетной грамоты, занесения на Доску почета, награждения денежными премиями и ценными подарками. Членам ДНД предоставлялись дополнительные оплачиваемые отпуска сроком до трех суток в год.

ДНД стали подразделяться на два вида: территориальные, создаваемые, в основном, по производственному принципу из работников одного предприятия; специализированные – вели борьбу и проводили профилактические мероприятия относительно какого-то одного вида правонарушений, в том числе по линии работы подразделений МВД по борьбе с хищениями социалистической собственности (далее – БХСС), задачей которых было выявление должностных и хозяйственных преступлений.

Значительным фактором усиления участия общественных формирований в правоохранительной деятельности стал доклад первого секретаря ЦК КПСС Н.С. Хрущева на XXI съезде КПСС 27 января – 5 февраля 1959 г., где он определил приоритетную роль общественности в обеспечении общественного порядка и безопасности в стране: «… Дело идет к тому, чтобы функции обеспечения общественного порядка и безопасности, наряду с такими государственными учреждениями, как милиция, суды, выполняли параллельно и общественные организации» [2].

Как результат, были приняты: Постановление ЦК КПСС, Совета министров СССР от 2 марта 1959 года №218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»; Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета министров РСФСР от 30 марта 1960 г. №435 «Об утверждении Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка».

Создавались специализированные ДНД, работающие по линии отделов по борьбе с хищениями социалистической собственности практически во всех отраслях народного хозяйства и содействующие выявлению должностных или хозяйственных преступлений. Например, в справке УВД Хабаровского края, направленной в 1961 г. в Краевой комитет КПСС указывалось, что на территории края действуют 38 таких дружин. В начале 1960 г. народные дружинники базы Крайрыболовпотребсоюза задержали заведующего складом, который пытался вывезти с территории базы без соответствующих документов 50 штук стульев стоимостью 55 руб. за штуку. В ноябре 1960 г. по сигналу членов народной дружины была разоблачена буфетчица ресторана ст. Хабаровск-1, которая систематически завышала цены на товары. В мае

1961 г. были вскрыты факты обмана и обсчета покупателей в столовой №38 Хабаровского треста столовых и ресторанов [3]. В Охотском районе из числа членов народных дружин, по состоянию на 1962 г., были созданы 10 специализированных звеньев в количестве 100 человек, которые работали по охране социалистической собственности [4].

Для проведения мероприятий дружинникам выдавалось соответствующее удостоверение и нагрудный знак «Дружинник». Для осуществления своих функций дружинники обладали правом бесплатного проезда [5], могли составлять протоколы о выявленных административных правонарушениях с передачей на рассмотрение административным комиссиям, действующим при исполнительных комитетах Советов депутатов трудящихся [6]. За сопротивление законному требованию дружинника или за его публичное оскорбление при исполнении им своих обязанностей Уголовным кодексом РСФСР 1960 г. (далее – УК РСФСР) предусматривалось уголовное наказание в виде штрафа, исправительных работ или лишения свободы до трех лет [7]. В декабре 1965 г. в Хабаровском крае действовали 988 дружин, в которых был 47961 дружинник [8].

Как одна из форм участия граждан в предупреждении преступности и отправлении правосудия, были созданы товарищеские суды на базе существовавших сельских общественных судов и судов при жилищных и жилищно-арендных кооперативных товариществах путем принятия Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г., утвердившего Положение о товарищеских судах, и Закона СССР «Об утверждении основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик», которым определялось, что товарищеские суды входят в судебную систему СССР, и «… производство по уголовному делу может быть прекращено в связи с передачей материалов на рассмотрение товарищеского суда» [9].

УК РСФСР имел в своем составе ст. 51, определявшую, что лицо может быть освобождено от уголовной ответственности и наказания с передачей дела на рассмотрение товарищеского суда, если оно совершило впервые какое-либо из следующих деяний: недоброкачественное выполнение работ; малозначительные преступления, совершенные впервые и не представляющие большой общественной опасности; мелкая спекуляция; причинение имущественного ущерба государству или общественной организации путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения (ст. 94 УК РСФСР).

Уголовно-процессуальный Кодекс РСФСР 1960 г. также имел в своем составе ст. 10, дающую право суду, прокурору, следователю и органу дознания в случае совершения лицом малозначительного или не представляющего большой общественной опасности преступления (когда факт преступления очевиден, а лицо, его совершившее, может быть исправлено мерами общественного воздействия), не возбуждая уголовного дела, передать материалы в отношении нарушителя на рассмотрение товарищеского суда.

Товарищеские суды создавались на предприятиях, в учреждениях, организациях, учебных заведениях, колхозах, домоуправлениях, поселках и других населенных пунктах. Члены судов избирались открытым голосованием. Суды обладали правом применить ряд мер общественного воздействия к нарушителям: обязать принести публичное извинение, объявить товарищеское предупреждение, общественное порицание либо общественный выговор, наложить денежный штраф, обязать виновного возместить причиненный неправомерными действиями ущерб на сумму не свыше 50 руб., поставить перед руководителем предприятия, учреждения, организации вопрос о применении одной из следующих мер в соответствии с действующим законодательством о труде (о переводе виновного на нижеоплачиваемую работу или о понижении в должности).

Если товарищеский суд при рассмотрении дела придет к убеждению о необходимости привлечения правонарушителя к уголовной или административной ответственности, он принимает решение о передаче материалов соответствующим органам.

Правоохранительные органы, выявляя факты незначительных растрат, нарушений правил торговли и злоупотреблений со стороны работников торговли, общественного питания и обслуживания населения, в значительной мере использовали действенное воздействие на нарушителей со стороны товарищеских судов.

Например, в справке Хабаровской краевой прокуратуры в крайком КПСС от 18 апреля 1960 г. отмечалось, что «… прокуратура края добивалась такого положения, чтобы лица, уличенные в совершении преступлений, не представляющих серьезной общественной опасности, и совершившие их впервые, не подвергались судебной ответственности, а передавались на рассмотрение товарищеских судов или на поруки общественным организациям. В 1 квартале 1960 г. 50% всех лиц, уличенных в совершении преступлений, были переданы на поруки или на рассмотрение товарищеских судов» [9].

Так же в справке прокуратуры Хабаровского края в крайком КПСС «О работе прокуратуры Хабаровского края в 1960 – 1961 гг.» говорилось, что «… в 1960 г. около полутора тысяч человек, изобличенных в совершении различных правонарушений (28%), были переданы коллективам трудящихся на поруки, на перевоспитание и в товарищеские суды» [11]. По состоянию на декабрь 1965 года на предприятиях, в поселках, в колхозах и совхозах, при домовых и уличных комитетах Хабаровского края работали свыше 1600 товарищеских судов [12].

Как один из негативных факторов, затрудняющих развитие народного хозяйства, Н.С. Хрущев определил неудовлетворительную работу государственных контрольных органов, что им было отмечено на пленуме ЦК КПСС 19 ноября 1962 г.: «… Если говорить о государственном контроле, то надо отметить, что его органы работают все еще плохо. Они слабо связаны с жизнью, с массами трудящихся, контроль

осуществляется, в основном, силами штатного аппарата без привлечения широкой общественности» [13].

Вскоре существующая Комиссия государственного контроля Совета министров СССР совместным Постановлением ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета СССР от 27 ноября 1962 г. была реорганизована в общесоюзный Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета министров СССР и соответствующие органы на местах. Система, порядок формирования и задачи созданного комитета стали определяться Положением о комитете и соответствующих органах на местах (далее – Положение), которое было принято в соответствии с указанным постановлением.

Были созданы республиканские, краевые и областные комитеты партийно-государственного контроля при ЦК компартий и Советов министров союзных республик, крайкомов, обкомов партии и исполкомов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. В свою очередь, указанным комитетам подчинялись созданные городские и районные комитеты партийно-государственного контроля (далее – комитеты партгосконтроля) и действовали как органы этих комитетов на местах. Низовое организационное звено системы составляли группы и посты содействия комитетам партгосконтроля. Они служили средством привлечения населения к контролю.

Согласно Положению, «… на предприятиях, стройках, в колхозах, совхозах, учреждениях, при домоуправлениях образуются группы содействия комитетам партийно-государственного контроля путем делегирования в них представителей от партийных, профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, избираемых на собраниях этих организаций, а также на общих собраниях колхозников, жильцов домоуправления. В группы содействия должны выдвигаться наиболее активные и авторитетные товарищи как коммунисты, так и беспартийные рабочие, колхозники, специалисты, служащие, ученые, деятели литературы и искусства, пенсионеры, домашние хозяйки» [14].

Таким образом, реорганизация государственного контроля привела к тому, что была создана структура контрольных органов с жесткой подчиненностью нижестоящих вышестоящим и построением контроля на сочетании государственного контроля с общественной инспекцией на местах, т. е. в деятельности его органов переплетаются государственные и общественные начала; наряду со штатным аппаратом были созданы нештатные отделы по отраслям хозяйства, науки и культуры, постоянные и временные комиссии, в которых работали общественники; комитеты партийно-государственного контроля обладали возможностью применять меры общественного воздействия (предупреждение, обсуждение материалов о проступках на собраниях коллективов трудящихся, общественных организаций) в сочетании с мерами государственного воздействия на нарушителей государственной дисциплины (наложение денежного начёта, отстранение от должности и др.).

Для осуществления контрольных функций и проведения проверочных мероприятий лицам, не являющимся штатными сотрудниками комитетов партгосконтроля, участвующим в работе групп содействия, постов контроля и нештатных отделов, выдавались удостоверения общественного контролера, и они имели равные права при осуществлении проверок со штатными работниками. Общественники принимали непосредственное участие в выявлении фактов бесхозяйственности, растрат, злоупотреблений служебным положением и т. д., действовали самостоятельно, по разработанным планам или заданиям, либо вместе с сотрудниками правоохранительных органов, следователями прокуратуры и штатными работниками.

Например, в справке УВД Хабаровского крайисполкома «Об оказании помощи дружинниками и общественностью органам милиции по охране общественного порядка» от 14 апреля 1962 г., направленной в крайком КПСС, указывается, что «… в Центральном районе города Хабаровска при райисполкоме из пенсионеров-бухгалтеров и торговых работников создан внештатный отдел, который возглавляется избранным советом из 7 человек. Члены внештатного торгового отдела выполняют функции общественных торговых контролеров и общественных ревизоров. За последнее время партийные и профсоюзные организации ряда торговых и производственных предприятий края создали общественные советы по охране социалистической собственности (соц. собственность). В функции этих советов входят контроль за сохранностью соц. собственности, за организацией учета и охраны, за расходованием сырья и государственных средств» [15].

В работу комитетов партийно-государственного контроля было вовлечено значительно количество общественников, что позволяло выявлять различные правонарушения и должностные преступления, применяя различные меры воздействия и реагирования.

Например, за ноябрь 1963 г., согласно статистическому отчету Комитета партийно-государственного контроля г. Хабаровска, действовали 434 группы содействия с общим числом общественников 2656 чел.; 686 постов содействия, состоящих из 2064 чел.; проведены 16 проверок по бесхозяйственности и расточительству; проведены 6 проверок о приписках и очковтирательству; выявлено недостач, растрат и хищений на сумму 2685 руб.; привлечено к ответственности: за приписки и обман государства – 13 чел., за бесхозяйственность и расточительство – 22 чел., за злоупотребление служебным положением – 17 чел.; наложено 67 дисциплинарных взысканий; 12 человек отстранены от занимаемых постов; 34 человека привлечены к партийной ответственности; по 6 фактам материалы направлены в прокуратуру [16].

Справки комитетов партгосконтроля о выявленных нарушениях направлялись в партийные комитеты и руководителям предприятий, организаций и учреждений для принятия действенных мер. Например, в 1963 г. Хабаровский краевой комитет партгосконтроля (с привлечением

всех подразделений партгосконтроля) проводил проверку на территории края на предмет соблюдения государственных розничных цен. В результате проверки были выявлены многочисленные факты злоупотреблений со стороны работников базы Крайрыболовпотребсоюза, и «… за нарушение в формировании розничных цен в корыстных целях сняты с работы и материалы переданы в следственные органы на 7 человек, уволены с работы по пункту 47 «в» КЗоТ 4 человека, наложены административные взыскания на 15 человек» [17].

Вышеописанные формы участия общественности, населения в деятельности по выявлению и предупреждению должностных преступлений свидетельствуют о том, что подобное участие в работе государственных и правоохранительных органов рассматривалось как действенное средство и элемент государственной политики в борьбе с преступностью, которые действовали вплоть до начала 1990-х гг.. Однако политические и социальные изменения в России, произошедшие в конце прошлого века, привели к изменению правоохранительной политики государства и отсутствию внимания к использованию такого весьма действенного потенциала общества, как специализированные народные дружины, товарищеские суды и общественные контролеры, нацеленные на борьбу с преступлениями коррупционной направленности.

Литература и источники:

1. Уголовный Кодекс РСФСР 1926 года. // Собрание узаконений РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 600. ; Указ Президиума Верховного Совета СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1947. – № 19.

2. Хрущев, Н. С. Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959 – 1965 гг. // Стенографический отчет XXI съезда КПСС. – М., 1959. – С. 103 – 104.

3. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 80. – Д. 51. – Св.9. – С. 106 – 110.

4. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 90. – Д. 40. – С. 225 – 231.

5. Постановление Совета министров РСФСР от 14 февраля 1963 г. № 187 «О предоставлении дружинникам права бесплатного проезда на городском транспорте при исполнении ими общественных обязанностей» // СП РСФСР. – 1963. – № 4. – Ст. 21.

6. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 года «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях» // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 5 апреля 1962 года. – № 13.

7. Уголовный Кодекс РСФСР 1960 года. – М., 1960.

8. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 90. – Д. 304. – С. 198 – 199.

9. Закон СССР «Об утверждении основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – №1. – Ст. 15.

10. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 80. – Д. 7. – С. 86 – 96.

11. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 80. – Д. 51. – Св. 9. – С. 96 – 99.

12. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 90. – Д. 304. – С. 198 – 199.

13. Хрущев, Н. С. Доклад на Пленуме ЦК КПСС 19 ноября 1962 года / Н. С. Хрущев // Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. Т. 7. – С. 402. – М., 1962.

14. СП СССР. – 1962. – 120. – Ст. 159.

15. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 90. – Д. 40. – С. 225 – 231.

16. ГАХК. – Ф.Р-753. – Оп. 2. – Д. 2. – С. 14.

17. ГАХК. – Ф.П-35. – Оп. 90. – Д. 208. – С. 21 – 22.