УДК 34.09

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-14-20

Применение органами милиции Сибири норм административного права в период проведения хлебозаготовительных кампаний 1928–1929 годов

В. И. Исаев, Д. Ю. Михеев

*Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева
войск национальной гвардии Российской Федерации
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассмотрено использование органами милиции норм административного права как одного из механизмов выполнения плана хлебозаготовок, проводившихся на территории Сибирского края в период 1928–1929 гг. Показаны формы административного воздействия органов милиции на крестьян с целью принудить их к выполнению обязательств по поставкам хлеба государству.

Ключевые слова

милиция, правоохранительные органы, административное право, Сибирь, крестьянство, хлебозаготовки

Для цитирования

Исаев В. И., Михеев Д. Ю. Применение органами милиции Сибири норм административного права в период проведения хлебозаготовительных кампаний 1928–1929 годов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 4. С. 14–20. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-14-20

Application by the Siberian Police of Administrative Law during the Period of Grain Procurement Campaigns 1928–1929

V. I. Isaev, D. Yu. Mikheev

*Novosibirsk Military Institute named after Army General I. K. Yakovlev
Troops of the National Guard of the Russian Federation
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article discusses the use by police authorities of administrative law as one of the mechanisms for fulfilling the grain procurement plan carried out in the Siberian Territory during the period 1928–1929. Shown are the forms of administrative influence of police on peasants in order to force them to fulfill obligations on the supply of bread to the state.

Keywords

police, law enforcement agencies, administrative supervision, Siberia, peasantry, grain procurements

For citation

Isaev V. I., Mikheev D. Yu. Application by the Siberian Police of Administrative Law during the Period of Grain Procurement Campaigns 1928–1929. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 4, p. 14–20. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-4-14-20

© В. И. Исаев, Д. Ю. Михеев, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 4
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 4

Использование административного права как средства регулирования взаимоотношений между гражданами и государством является одним из актуальных направлений историко-правовых исследований. Исследователи выделяют особенности в применении административного права в различных правовых семьях, рассматривают механизмы контроля общества за административной властью [1; 2]. Существенное внимание уделяется развитию и использованию административного права в советский период истории России [3; 4].

В предлагаемой статье рассматривается правоприменительная практика органов милиции Сибирского края по использованию мер административного воздействия на крестьян в процессе проведения хлебозаготовительных кампаний 1928–1929 гг. Источниками для освещения поставленной проблемы послужили документы правоохранительных органов Сибирского края, хранящиеся в центральных и сибирских архивах, а также периодика исследуемого периода.

Осенью и зимой 1927/1928 гг. советское государство столкнулось с серьезными трудностями в выполнении плана хлебозаготовок, вызванными нежеланием крестьян сдавать хлеб по установленным государством ценам, которые оказались значительно ниже цен на свободном рынке. Хлебозаготовительный кризис подтолкнул партийно-государственное руководство СССР к отказу от НЭПа и обусловил переход к новому этапу советской истории.

В условиях смены политического курса происходили изменения и в использовании правовых механизмов регулирования социально-экономической жизни общества. Результатом таких изменений стало, в частности, ужесточение административного надзора и массированное применение мер административного воздействия на граждан, прежде всего на крестьян. Особенно ярко это проявилось в ходе проведения хлебозаготовительных кампаний в конце 1920-х гг., которые в условиях хлебозаготовительного кризиса стали проводиться с применением чрезвычайных, далеких от законности мер. В частности, государственные органы в течение 1928–1929 гг. пытались административными мерами ограничивать право крестьян на реализацию произведенного ими хлеба на свободном рынке. Это означало, что практически происходил отказ от принципа свободы торговли, являвшегося центральным в проведении новой экономической политики.

В рамках общего ужесточения государственной политики по отношению к крестьянству необходимо рассматривать и деятельность милиции по применению норм административного права с целью принудить крестьян к выполнению различных обязательств перед государством, в первую очередь по сдаче хлеба.

Ужесточение государственной политики по отношению к крестьянству происходило по мере возрастания трудностей с выполнением плана хлебозаготовок. В частности, в конце 1920-х гг. такое ужесточение проявилось в практике взимания с крестьян задолженностей по различным платежам. Для достижения максимальных результатов в хлебозаготовках использовался мощный налоговый пресс, оказывавший давление на крестьянство.

24 декабря 1927 г. ЦК ВКП(б) направил телеграмму местным парторганизациям, в которой потребовал «добиться взыскания задолженностей с крестьянства по сельхозкредиту, страховым и другим сборам. Закончить кампанию по взиманию сельхозналога и обязательных страховых сборов к 1 марту 1928 г.» [5. С. 24]. Сибирские краевые партийные и советские органы приняли директивы центра к беспрекословному исполнению. Уже 29 декабря 1927 г. Сибкрайком ВКП(б) предложил сократить сроки сборов сельхозналога и обязательного окладного страхования, а также принять все меры к недопущению недоимок, требовалось также усилить роль милиции при взыскании задолженностей с населения¹.

18 января 1928 г. Сибкрайком ВКП(б) принял постановление, в котором поставил задачу местным советским и правоохранительным органам обеспечить энергичное взыскание недоимок по сельхозналогу. При этом предлагалось определенное число крестьян, отнесенных к кулакам, подвергнуть репрессивным мерам за несвоевременную сдачу сельхозналога

¹ Государственный архив Новосибирской области (ГАО). Ф. П-2. Оп. 4. Д. 13. Л. 239–242.

(арест, показательные судебные процессы), максимально усилить борьбу с самогоноварением и взыскание штрафов².

Вся эта сложнейшая работа ложилась на милицию в рамках ее полномочий по осуществлению административного надзора. Таким образом, борьба за правопорядок отступала на второй план под нажимом чрезвычайных мер. На первый план выходили политико-идеологические установки руководства страны, требовавшие развернуть новое наступление социализма по всему фронту. Это проявлялось в работе милиции, прокуратуры и других правоохранительных органов.

В новых условиях в 1928 и 1929 гг. при проведении хлебозаготовительных кампаний перед милицией в ходе осуществления административного надзора ставились следующие задачи: выявлять максимально возможное число административных правонарушений, при этом взыскивать по максимуму суммы штрафов с правонарушителей, добиться осуществления административных взысканий на основе классовых принципов. Для этого милиция должна была использовать весь арсенал наработанных приемов и действий. Особо подчеркивалось, что сотрудники милиции за успехи в осуществлении административного надзора будут щедро поощряться.

Суть нового подхода к задачам милиции по обеспечению законности и, в частности, по осуществлению административного надзора довольно наглядно раскрывается, например, в циркуляре НКВД РСФСР, изданном осенью 1929 г. В нем отмечается, что «...роль административных отделов и местных органов милиции при проведении хлебозаготовительной кампании заключается в оказании максимального содействия государственным и кооперативным хлебозаготовительным организациям путем наиболее четкой работы аппарата и гибкости по осуществлению административного надзора по обнаружению лиц, своими действиями срывающих проводимую кампанию, и устранению явлений, срывающих или замедляющих темп государственных хлебозаготовок»³.

Таким образом, из практики осуществления административного надзора постепенно вытеснялись принципы законности, ее заменяли принципы целесообразности и классового подхода. Изменения в практике административного надзора выразились в резком увеличении числа граждан, которые подверглись административным взысканиям. Если в 1927 г. в Сибирском крае число граждан, на которых были наложены административные взыскания, равнялось 78,7 тыс., то в 1928 г. их было уже 182,4 тыс. (рост в 2,3 раза); в 1929 г. – 186,4 тыс.

Большинство административных правонарушений в Сибирском крае совершалось в сельской местности: в 1927 г. – 48,1 тыс. из 78,7 тыс. (61,1 %), в 1928 г. – 133,4 тыс. из 182,4 тыс. (72,6 %). В 1928 г. число правонарушителей выросло абсолютно и относительно, что свидетельствовало о развернувшемся наступлении власти на крестьянство. Об этом же говорит социальный состав лиц, подвергнутых административным взысканиям. В 1929 г. в Сибирском крае в общем составе граждан, подвергнутых административным взысканиям, рабочих было 25,9 %; служащих – 10,4 %; крестьян – 41,2 %; торговцев – 11,0 %, прочих – 11,5 %⁴.

Перед местными властями ставилась задача резко ускорить поступление денежных взысканий с крестьян за счет сокращения сроков всех платежей государственным и кооперативным организациям: по налогам, страхованию, семенным ссудам. 20 декабря 1927 г. Сибкрайком направил директиву на места, в которой потребовал: «...усилить взимание платежей в деревне, в частности принять все меры к полному взысканию страховых платежей к установленному сроку – 31 января, а также добиться полного поступления в сроки сельхозналога и... задолженности по сельхозкредиту... ускорив порядок взыскания этой задолженности»⁵.

Просроченная задолженность, например, за купленные сельхозмашины у крестьян Сибири на 1 января 1928 г. составляла 797 тыс. руб. 21 декабря 1927 г. из Сибкрайисполкома по-

² ГАНО. Ф. П-2. Оп. 2. Д. 24. Л. 26–28.

³ Бюллетень НКВД РСФСР. 1929. № 35. С. 661–662.

⁴ Статистическое обозрение. 1930. № 5. С. 104.

⁵ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 4. Д. 16. Л. 317–318.

следовало распоряжение «крайсуду дать на места (по судебной линии) указания об упрощении и ускорении порядка рассмотрения дел о взыскании задолженности по сельхозкредиту, в частности по машиноснабжению»⁶. Власти Сибири были уверены, что данные директивы сыграют свою роль в ускорении хлебозаготовок, так как погашение задолженностей крестьяне могли осуществлять как в денежной форме, так и поставками зерна государству на соответствующую сумму.

О том, как разворачивался процесс выполнения поставленной задачи, можно судить по сведениям из Бийского округа. На 19 января 1928 г. за злостную неуплату сельхозналога здесь было описано имущество 1 973 хозяйств, более 100 крестьян было предано суду. Суды выдали 9 661 приказов на взыскание по просроченным ссудам, провели 44 показательных процесса, на 4 208 чел. был наложен штраф⁷. В целом по Сибирскому краю усиленный сбор недоимок с крестьян по различным платежам привел к вынесению 56,9 тыс. судебных приказов, по которым нужно было взыскать задолженность на общую сумму в 2,9 млн руб.⁸

Огромный массив взысканий предстояло осуществить сельским подразделениям милиции Сибири, что для них было явно непосильной задачей. За январь–март 1928 г. удалось взыскать только 1,5 млн руб.

Более успешно проходил досрочный сбор сельхозналога. Взыскания налога сопровождались массовыми репрессиями против недоимщиков. Если на 15 января 1928 г. крестьяне выплатили 6,07 млн руб., то к 15 февраля было уплачено еще 10,6 млн. Всего же в рамках сбора сельхозналога удалось получить 22,3 млн руб.

Дознания по делам о неуплате налогов также проводили сотрудники милиции. По неполным данным, к началу мая 1928 г. в Сибирском крае за неуплату налога были осуждены 2 663 чел. Отметим, что провозглашенный властью принцип ограничения и вытеснения кулачества в данном случае оказался не столь уж важным: в числе осужденных кулаки составляли только 9,2 %, 80 % – середняки и 0,8% – бедняки, 10 % – не определено⁹.

Недостаточная численность участковых милиционеров не позволяла в отведенные сроки провести взыскания по судебным приказам. В 1928 г. в отделы милиции Кузнецкого округа поступило 4 245 судебных приказов о взыскании задолженности с крестьян на сумму 307 тыс. руб. Однако выполнить удалось только 2 284 приказа (53,8 %) на сумму 226,3 тыс. руб. (73,7 %)¹⁰.

В ходе кампании выявилось стремление крестьян скрывать от государства имевшиеся в хозяйстве запасы зерна и денежные ресурсы. Большинство крестьян уплачивало недоимки и штрафы деньгами, а хлеб предпочитало не сдавать. Отмечались многочисленные случаи отказа крестьян от покупки сельскохозяйственной техники¹¹.

Работа по взысканию задолженностей с крестьян в хлебозаготовительную кампанию 1928/29 г. началась с сентября 1928 г. Поначалу она проводилась довольно вяло. Местный милицкий аппарат ждал директив сверху: проводить ли кампанию на основе законности либо на основе чрезвычайных мер нажима на крестьянство. Оживление стало происходить только с декабря 1928 г. Например, в Ачинском округе в декабре было взыскано 52 тыс. руб., или 80 % от суммы задолженности, тогда как в октябре взыскания составили всего 12 %. Милицеские отчеты подтверждают слабую эффективность работы по взысканию задолженностей с населения. Так, на 1 марта 1929 г. в Омском округе из 786 тыс. руб., предъявленных к взысканию с 1 октября 1928 г., удалось взыскать только 219 тыс., или 28 %¹².

По Кузнецкому округу в январе 1929 г. сумма недоимок составила 160 тыс. руб.; милиция смогла представить взыскания только на 30 тыс. (18,8 %), из которых 14 тыс. фактически так

⁶ Сов. Сибирь. 1928. 28 янв.; ГАНО. Ф. Р-47. Оп. 1. Д. 439. Л. 210-212.

⁷ ГАНО. Ф. П-2. Оп. 2. Д. 217. Л. 108.

⁸ Там же. Ф. Р-1027. Оп. 6. Д. 13. Л. 36.

⁹ Там же. Ф. Р-20. Оп. 2. Д. 176. Л. 167, 173; Ф. Р-1027. Оп. 6. Д. 13. Л. 37.

¹⁰ Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. 22. Оп. 1. Д. 307. Л. 26.

¹¹ ГАНО. Ф. Р-47. Оп. 1. Д. 703. Л. 12–18; ГАОО. Ф. 28. Оп. 1. Д. 25. Л. 303.

¹² Государственный архив Омской области (ГАОО). Ф. 28. Оп. 1. Д. 25. Л. 303.

и не были получены из-за несостоятельности недоимщиков и других причин. Только к июлю 1929 г. милиция Кузнецкого округа, получив 3 404 судебных приказа на сумму 277,8 тыс. руб., сумела выполнить 3 011 приказа (88,5 %), взыскав недоимок на сумму 244,2 тыс. руб. (87,9 %) ¹³. В целом по Сибирскому краю с января по март 1929 г. (включительно) милиция Сибири взыскала недоимок на сумму 2,6 млн руб. ¹⁴

Опыт работы по взысканию недоимок показал, что усилиями только сельской милиции провести ее сложно. Особенно в момент наступления сроков платежей, когда следовала одновременная передача исполнителям основной массы судебных приказов. Например, в Рубцовский районный административный отдел (РАО) из суда за один день поступило 73 таких документа ¹⁵.

Осуществление взысканий тормозили недостатки в организации работы сотрудников милиции, а попросту – волокита. Судебные приказы участковым милиционерам передавались далеко не сразу. Сами участковые также задерживали их исполнение на продолжительное время. В итоге средний срок взыскания затягивался до месяца, а в отдельных случаях до 6–7 месяцев (Бийский, Кузнецкий и другие округа).

Трудности в сборе недоимок проявлялись также из-за слабой подготовки сотрудников милицейского аппарата к этому виду работ. Окротделы часто ограничивались перепечаткой и пересылкой документов (постановлений, приказов и др.), поступающих из Сибкрайадмтдела (СКАО), без дополнительных разъяснений. Вследствие этого в работе рядовых сотрудников прослеживалась неуверенность. Например, многие милиционеры не знали о введении укороченных сроков (3-дневных) проведения процессуальных действий при сборе задолженности с населения. Процессуальные формы ряда документов на местах стали разрабатываться только в октябре, после выезда в округа работников прокуратуры и СКАО, а также направления на места совместного приказа от 24 сентября 1929 г., подписанного руководителями краевого суда, прокуратуры, ОГПУ и Сибкрайадмтдела ¹⁶.

Все это происходило на фоне колоссальных перегрузок, которые ложились на милицию при проведении хлебозаготовок. Ей приходилось участвовать практически во всех мероприятиях по изъятию хлеба, проводить дознание по уголовным делам, составлять административные протоколы, участвовать в разрешении бытовых конфликтов, бороться с преступностью. Эти и другие причины в совокупности объясняют относительно слабые результаты в работе по взысканию задолженностей с населения в начале осени 1929 г. В октябре из суммы задолженностей в 1 млн 619,4 тыс. руб. удалось взыскать лишь чуть более 30 % (487,8 тыс. руб.). Даже в наиболее успешных округах – Ачинском и Барабинском – доля взысканных средств составила только 78 и 76 % соответственно.

Низкая эффективность применяемых норм административного права все же привела к росту в Сибирском крае остатков невзысканных сумм: с 732,8 тыс. руб. на 1 октября до 1131,6 тыс. на 1 ноября 1929 г. По имевшимся в СКАО сведениям, милиция взыскала в октябре 327,4 тыс. руб., в ноябре – 860,4 тыс. ¹⁷ Итоги работы по взысканию задолженности с населения Сибири на 1 декабря 1929 г. оказались не утешительными. Обязательных платежей поступило 45,9 млн руб. (85,7 %). Недобор по страховым платежам выразился в 3 млн руб., по самообложению – около 2 млн, кредитной задолженности – 1,5 млн руб. Наименее успешно шло взыскание платежей за проданные в кредит сельскохозяйственные машины. Вместо 2 363 тыс. руб. было получено только 748 тыс. (31,7 %).

Опыт хлебозаготовительных кампаний 1927/28 и 1928/29 гг., в том числе работы милиции по взысканию задолженности населения перед госорганами и кооперацией, обсуждался на совещании начальников окружных административных отделов 31 августа 1929 г. В обшир-

¹³ ГАКО. Ф. 22. Оп. 1. Д. 307. Л. 26.

¹⁴ Рапорт рабоче-крестьянской милиции Западно-Сибирского края к 15-й годовщине. Новосибирск, 1932. С. 17.

¹⁵ ГАКО. Ф. 22. Оп. 1. Д. 307. Л. 42.

¹⁶ ГАНО. Ф. Р-1061. Оп. 1. Д. 8. Л. 97–98.

¹⁷ Там же. Ф. П-2. Оп. 2. Д. 478. Л. 14.

ной резолюции из 18 пунктов намечались меры содействия милиции проведению хлебозаготовок в предстоящей кампании 1929/30 гг., также требовалось усилить работу милиции по взысканию недоимок. В резолюции содержались указания органам милиции поддерживать высокий темп этой работы и вести борьбу с прохладным отношением к ней некоторых работников¹⁸.

Подводя итоги рассмотрения поставленной в статье проблемы, можно сделать вывод, что осуществление хлебозаготовительных кампаний 1928–1929 гг. сопровождалось использованием норм административного права в качестве средства нажима на крестьян, носившего чрезвычайный характер. Таким образом, в конце 1920-х гг. административное право из средства укрепления правопорядка стало превращаться в орудие внеэкономического нажима на крестьянство.

Список литературы

1. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист. 2002. 410 с.
2. Попугаев Ю. И. Из историографии отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 18–22.
3. Кирин А. В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права. 2011. № 18. С. 36–41.
4. Агеев А. А. Становление и развитие российского административно-деликтного законодательства в советский период // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 35–38.
5. Хлебозаготовительная политика советского государства в Сибири в конце 1920-х гг. Хроникально-документальный сборник. Новосибирск: Ин-т истории СО РАН, 2006. 260 с.

References

1. Galligan D., Polyansky V. V., Starilov Yu. N. Administrative law: history of development and basic modern concepts. Moscow, Lawyer, 2002, 410 p. (in Russ.)
2. Popugaev Yu. I. From the historiography of domestic administrative-tort legislation of the pre-revolutionary, Soviet and modern period. *Administrative Law and Process*, 2018, no. 1, p. 18–22. (in Russ.)
3. Kirin A. V. Stages of development of the institution of administrative responsibility in the USSR. *History of State and Law*, 2011, no. 18, p. 36–41. (in Russ.)
4. Ageev A. A. Formation and development of the Russian administrative-tort legislation in the Soviet period. *Administrative Law and Process*, 2016, no. 8, p. 35–38. (in Russ.)
5. The grain procurement policy of the Soviet state in Siberia in the late 1920s. Novosibirsk, 2006, 260 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
23.12.2019

¹⁸ ГАНО. Ф. Р-20. Оп. 2. Д. 197. Л. 32.

Сведения об авторах / Information about the Authors

Исаев Виктор Иванович, доктор исторических наук, профессор, Почетный работник высшего образования РФ. Профессор кафедры теории и истории государства и права, Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации (ул. Ключ-Камышенское плато, 6/2, Новосибирск, 630114, Россия); Институт истории СО РАН, главный научный сотрудник (ул. Николаева, 8, Новосибирск, 630090, Россия)
history49@mail.ru

Victor I. Isaev, Doctor of Historical Sciences, Professor, Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation. Professor of Department of Theory and History of State and Law Novosibirsk Military Institute named after Army General I. K. Yakovleva Troops of the National Guard of the Russian Federation (Kluch-Kamyshensky plateau, 6/2, Novosibirsk, 630114, Russian Federation); Institute of History SB RAS (8 Nikolaev Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)
history49@mail.ru

Михеев Дмитрий Юрьевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации (ул. Ключ-Камышенское плато, 6/2, Новосибирск, 630114, Россия); доцент кафедры теории и истории государства и права, Новосибирский государственный университет экономики и управления (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Россия)
dimamix@list.ru

Dmitry Yu. Mikheev, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Department of Theory and History of State and Law, Novosibirsk Military Institute named after Army General I. K. Yakovlev troops of the national guard of the Russian Federation (Kluch-Kamyshensky plateau, 6/2, Novosibirsk, 630114, Russian Federation); Associate Professor of Department of Theory and History of State and Law, Novosibirsk State University of Economics and Management (56 Kamenskaya Str., Novosibirsk, 630099, Russian Federation)
dimamix@list.ru