



УДК 321 (091)

## КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

**А.В. КРЫЖАН***Региональный открытый  
социальный институт, г. Курск**e-mail: kryzhan@mail.ru*

Рассмотрена проблема кадрового обеспечения деятельности местных органов юстиции в сложный период становления советского государства (1917–1922 гг.). Предпринята попытка осветить проблему не с традиционной позиции анализа практической деятельности первых управленцев, а с точки зрения роли централизованной управленческой структуры, созданной в указанный период в области юстиции. На материалах Курской губернии обосновано, что уже к концу 1920 г. управленческая структура, возглавляемая Наркоматом юстиции, руководившим местными органами, фактически стала «противоядием» против безграмотности и некомпетентности работников органов юстиции на местах.

Ключевые слова: Наркомат юстиции, губернские отделы юстиции, уездные бюро юстиции, Совет народных судей, Революционный трибунал, Коллегия защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе, юридические консультации.

Придя к власти в октябре 1917 г., большевики столкнулись с достаточно острыми кадровыми проблемами во всех областях государственного строительства. Классовая борьба, возведенная в ранг основной движущей силы исторического процесса; декларированный слом старой государственной машины; достаточно аморфная система местной власти; известные заявления о стремлении научить кухарок управлять государством – все это не могло не вызвать антагонизма между бывшим чиновничьим аппаратом и новой властью.

Нельзя не учитывать, что переход власти в руки новых политических сил неизбежно приводит к рекрутированию из этих сил нового кадрового состава государственного аппарата. Историческая наука никогда не оспаривала того факта, что большевики испытывали серьезный недостаток в квалифицированных кадрах. Достаточно долгое время историки изображали работников различных государственных органов первых лет советской власти людьми прямодушными, беззаветно стремящимися к самообразованию и преодолевающими явные недостатки образованности посредством освоения практических навыков в той или иной сфере деятельности. В качестве одной из основных причин преодоления очевидных трудностей, существовавших, в том числе, и в практике государственного строительства, рассматривалось бескорыстное стремление «носителей» новой власти к преодолению временных невзгод и вера в светлое будущее. В результате остался без ответа вопрос: каким образом большевикам удалось наладить работу государственного аппарата в столь короткие сроки в условиях отсутствия квалифицированных и образованных кадров? Самообразование и приобретение практического опыта в столь сложной сфере, как государственное управление – процесс достаточно длительный даже для человека, имеющего определенный образовательный уровень, тем более, для большой массы людей, большинство из которых были элементарно безграмотны.

В данной статье рассматривается проблема кадрового обеспечения деятельности органов юстиции в сложный период становления советского государства (1917–1922 гг.). Автором предпринята попытка осветить указанную проблему, переключив внимание с практической деятельности первых управленцев на роль централизованной управленческой структуры, созданной большевиками в области юстиции. Эта структура, наличие которой сыграло немаловажную роль в преодолении кадровых



проблем, включала центральные и местные административные органы, юрисдикция которых распространялась, в том числе, и на судебно-следственные учреждения.

Проблема кадров, острая для всего советского госаппарата, применительно к юстиции усугублялась тем, что либеральная интеллигенция, из которой преимущественно состоял юридический корпус в дореволюционной России, в большинстве своем враждебно восприняла новую власть. Особенно сильно это проявилось в среде адвокатуры, которая, по сути, составляла корпорацию. Будучи негативно настроена к новой власти, она могла воздействовать даже на тех своих членов, которые не имели ярко выраженных антибольшевистских убеждений.

В Центральных органах юстиции в разное время работали большевики, имевшие юридическое образование: Д.И. Курский, П.И. Стучка, А.А. Сольц, П.А. Красиков, К.Х. Данишевский, Н.А. Скрыпник, А.И. Хмельницкий. Ключевые посты в Наркомате юстиции с первых дней его существования занимал известный правовед, профессор М.А. Рейснер. Однако даже на «верхних этажах» новой юстиции вопрос об укомплектованности кадрами не был решен. Еще сложнее обстояло дело с комплектованием местных органов.

Анализируя архивные материалы и воспоминания современников, можно констатировать, что кадровые проблемы большевиков, в том числе в области управления юстицией, сводились к четырем аспектам.

Во-первых, большинство государственных, советских и партийных должностей с первых дней революции были замещены людьми, мало для этого подготовленными. Часть из них относилась к категории работников, воспринявших идеалы нового режима, обладавших элементарной ответственностью и гражданской совестью, зараженных революционным энтузиазмом, искренне стремившихся внести свою лепту в строительство нового государства. Но у них отсутствовали как необходимые знания, так и опыт. Бывший сотрудник комиссариата юстиции Н. Майер, впоследствии эмигрировавший в Англию, в своих воспоминаниях пишет: «Некоторые из людей, выдвинутых переворотом из совершенного ничтожества на степень государственных работников, чрезвычайно ревниво относились к этому своему положению и изо всех сил старались исполнять возложенные на них обязанности, стремились обдумать и обсосать каждое дело так, чтобы, как говорится, комар носа не подточил, но в силу полного отсутствия навыка к работе безнадежно погрязали в мелочах и теряли возможность добраться до правильного разрешения коренного вопроса»<sup>1</sup>. Несмотря на явный субъективизм высказывания, следует согласиться с приведенной оценкой этой категории.

Во-вторых, существовала категория новых чиновников, состоявшая из людей, лишенных какой-либо гражданской ответственности, воспринявших понятие народовластия как вседозволенность. Эти люди откровенно пользовались своим служебным положением, наслаждаясь неожиданным изменением своего социального статуса. В лучшем случае это выражалось в обыкновенном карьеризме, в худшем – приводило к прямой дискредитации органов государственной власти. Особенно очевидно это проявлялось на местах. Архивные документы содержат достаточное количество свидетельств аморального поведения местных партийных и советских руководителей. Выступая на 2-й губернской партийной конференции в октябре 1918 г., один из деятелей Курского губкома РКП (б) признал, что «в исполкомах сидят уголовные преступники, за которыми числится не один случай подлога и растраты денежных сумм. В Новом Осколе исполком торгует водкой, которую он успел продать на 4 млн. рублей. Комиссары пьянствуют вместе с членами комитета партии и, вдобавок, спаивают красноармейцев»<sup>2</sup>. Полная уверенность местных руководителей в своей безнаказанности становится особенно очевидной, если сравнить указанный выше размер

<sup>1</sup> Майер Н. Служба в комиссариате юстиции и народном суде // Заря советского правосудия. Лондон, 1991. С. 86.

<sup>2</sup> Государственный архив общественно-политической истории Курской области (далее ГАОПИ-КО). Ф. П-65. Оп. 1. Д. 3. Л. 38.



незаконного дохода уездного исполкома, например, с суммой, запрошенной Щигровским уездом у Наркомата юстиции на полугодовое содержание местных судей в названном 1918 г. Она составляла всего 92250 рублей<sup>3</sup>.

В-третьих, в первые месяцы большевистского режима некоторые из бывших чиновников добровольно пошли на сотрудничество с новой властью. На примере Наркомата юстиции (далее по тексту – Наркомюст, НКЮ) можно сказать, что благодаря этим служащим аппарат, несмотря на происходившие в те бурные годы социальные катаклизмы и непрекращающуюся внутреннюю перестройку, работал бесперебойно и достаточно оперативно. Но они считались политически неблагонадежными и по мере развития государственного строительства и сосредоточения всей полноты власти в руках РКП (б), имели все меньше шансов на занятие руководящих должностей. Кроме того, применительно к Наркомату юстиции, чиновников, руководивших в прежнем Министерстве масштабными участками работы, шокировало изначальное отношение большевиков к правосудию, их отмежевание от присущих русскому дореволюционному праву гуманистических начал, выразившееся в частности в резком неприятии института адвокатуры. Для советской власти адвокаты были «подозрительной профессией». Защитника не допускали на предварительное следствие, суды пользовались правом рассматривать без адвоката дела о политических преступлениях, бандитизме, хозяйственных преступлениях; адвокаты не предусматривались при рассмотрении дел в Революционном трибунале. Чиновников бывшего Министерства юстиции настораживало также и широкое использование не связанной никакими формами трибунальной юстиции<sup>4</sup>. Некоторые из них впоследствии отказались от сотрудничества с Советской властью и эмигрировали за границу<sup>5</sup>.

В-четвертых, вследствие восприятия судебной системы как временно существующей, работа в органах юстиции вообще считалась не слишком серьезным делом, и наиболее образованные и квалифицированные кадры к ней не привлекались. Это подтверждают и воспоминания работников того периода, опубликованных в Ежедельнике Советской юстиции<sup>6</sup>.

Следует отметить, что проблема нехватки квалифицированных кадров ясно осознавалась самими чиновниками от юстиции. Нарком Д.И. Курский, анализируя данные НКЮ по 3267 нарсудам Российской Федерации по состоянию на 15.09.1918 г., отмечал, что судьи и народные заседатели избираются из рабочих и крестьян, причем политические требования к ним (иметь избирательное право и опыт работы в пролетарских органах) преобладают над требованиями профессиональной подготовки, а «профессиональные судьи составляют сравнительно ничтожный процент»<sup>7</sup>.

В «Пожеланиях губернского совещания народных судей, народных следователей и исполнителей судебных решений», состоявшегося в Курске 27.12.1921 г., вопрос о пополнении кадров работниками более высокой квалификации рассматривается как один из важнейших<sup>8</sup>.

О достаточно низком образовательном уровне работников юстиции свидетельствуют данные анкет и списки ответственных и канцелярских работников, предоставляемые уездными бюро юстиции в губернский отдел. Так, в 1921 г. из 12 ответственных работников Курского уездно-городского бюро только один прослушал университетский юридический курс и двое закончили гимназию. В Дмитриевском и Старооскольском уездах высшее образование имели по два работника, при этом в Дмитриевском уезде 22 работника из 31 имели только начальное образование. Наиболее высоким был образовательный ценз работников Белгородского бюро юстиции:

<sup>3</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Ф. А–353. Оп 1. Д. 32. Л.14.

<sup>4</sup> См. Право Советской России. Сборник статей. Прага, 1925.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Ежедельник Советской юстиции. 1922. Вып. 46–47

<sup>7</sup> Курский Д.И. Избранные статьи и речи. М., 1958, С. 61–62

<sup>8</sup> Государственный архив Курской области (далее ГАКО). Ф. Р – 451. Оп. 2. Д. 7. Л. 4



пять сотрудников имели высшее университетское образование, семь – среднее, и один – домашнее<sup>9</sup>.

На фоне очевидно неравномерной «образованности» уездных органов, небезынтересно проследить образовательный уровень работников различных учреждений. Это позволяют сделать данные, собранные Курским губернским отделом от всех подведомственных ему учреждений по запросу НКЮ от 14.07.1920 г.<sup>10</sup>

Таблица 1

**Сведения о личном составе судебных учреждений Курского судебного округа в июле 1920 г.**

| Наименование учреждения   | Кол-во работающих       | Партийность   |        | Образование |       |     |
|---|-------------------------|---------------|--------|-------------|-------|-----|
|   |                         | члены РКП (б) | б/парт | высп        | средн | нач |
| Следственные комиссии   | 43                      | 20            | 23     | 9           | 13    | 21  |
| Народные суды   | 84 (без Тимского уезда) | 9             | 75     | 6           | 31    | 47  |
| Совет народных судей  | 4                       | 3             | 1      | 1           | 2     | 1   |
| Революционный трибунал  | 6                       | 6             | –      | 1           | 3     | 2   |
| Коллегия защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе | 25 (без Тимского уезда) | 1             | 24     | 10          | 7     | 8   |
| Судебные исполнители  | 17                      | –             | 17     | –           | 14    | 3   |
| Карательный отдел   | 12                      | 1             | 11     | 1           | 10    | 1   |
| Всего   | 191                     | 40            | 151    | 28          | 80    | 83  |

Как видно из таблицы, в следственных комиссиях работало в полтора раза больше сотрудников с высшим образованием, чем в судах. Отчасти это объяснялось тем, что народные судьи, согласно «Положению о народном суде РСФСР», выбирались уездными исполнительными комитетами из числа лиц, имевших избирательное право и удовлетворявших хотя бы одному из условий: «иметь политический опыт работы в пролетарских организациях» или «иметь теоретическую и практическую подготовку для должности советского судьи», а члены следственных комиссий обязательно должны были «иметь теоретическую и практическую подготовку для должности советских следователей»<sup>11</sup>.

Наиболее «образованным» учреждением юстиции была Коллегия защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе. Специфика деятельности коллегии предполагала наличие у работников юридического образования, так как она обеспечивала обвинение и защиту в судебном процессе, а также осуществляла юридические консультации граждан и учреждений. Из 25 ее членов 10 имели университетское образование, 7 человек окончили гимназию или городские или уездные училища, остальные 8 в анкетах определяют свое образование как начальное.

Согласно данным таблицы, из 191 работника учреждений юстиции Курской губернии 28 имели высшее и 80 – среднее образование, то есть доля образованных работников составляла 56 %. По современным меркам подобное качество кадрового состава можно без сомнения оценить как неудовлетворительное. Однако, учитывая реалии исторической эпохи, можно утверждать, что при определенных условиях нормальное функционирование этих учреждений было возможно. К таким условиям относится то, что все учреждения юстиции действовали в тесной организационной взаимосвязи и были не столь многочисленными. Правомерно предположить, что имела место своеобразная «диффузия» образовательного потенциала работников. Кроме того, учреждения юстиции, хотя и образовывались при исполкомах местных советов, фактически находились в подчинении Наркомата юстиции. В монографии «Советские управленцы. 1917–1920 гг.» Е.Г. Гимпельсон отмечает: «Отраслевые нар-

<sup>9</sup> ГАКО. Ф. Р – 451. Оп.1. Д. 28.

<sup>10</sup> ГАКО. ф. Р – 451. Оп. 1–Л. Д. 6. Л. 112–120.

<sup>11</sup> Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 99.



коматы, исходя из ведомственных интересов, стремились полностью и непосредственно подчинить себе местные учреждения, особенно функциональные отрасли исполкомов, и руководить ими, минуя исполкомы и их президиумы»<sup>12</sup>. Подобная централизация управления, несомненно, способствовала ограничению «творчества» работников на местах, что также в определенной степени нивелировало проблемы, связанные с недостаточным образовательным уровнем кадрового состава.

Помимо низкого образовательного уровня, несомненным является факт недостаточной профессиональной компетентности работников. Это подтверждают данные о работниках уездных бюро (убюстов) и судебно-следственных участков.

Проанализировав данные по семи уездам Курской губернии за 1920 г., можно сделать вывод, что среднестатистический работник уездного бюро был мужчиной в возрасте 36,5 лет, беспартийный, имевший среднее или начальное образование и, возможно, опыт работы в дореволюционной судебной системе (наиболее часто – делопроизводитель, помощник мирового судьи или присяжного поверенного)<sup>13</sup>.

Из двенадцати ответственных работников Курского уездно-городского бюро только трое до революции являлись частными поверенными. В Старооскольском уездном бюро из двадцати двух работников трое работали в мировом суде в должности секретарей и помощников судей, в Дмитриевском убюсте из тридцати одного – пять в мировом и один в волостном суде. Только в Белгородском убюсте наблюдался более высокий уровень профессиональной подготовленности кадров: из тринадцати ответственных работников пятеро до революции служили в мировом суде и трое являлись присяжными поверенными<sup>14</sup>.

Даже ключевые должности в уездных органах не были укомплектованы компетентными штатами. Любое перемещение квалифицированного работника с одной должности на другую сразу же вызывало жалобы в вышестоящие инстанции. В отчете Обоянского уездного бюро отмечалось, что уездный исполнительный комитет своим постановлением от 4.11.1920 г. отозвал от должности председателя бюро тов. Ташкова, вследствие чего «убюст, лишившись штатного юриста, оказался если не в беспомощном в смысле предстоящей специальной работы, то в очень затруднительном положении»<sup>15</sup>.

Квартальные отчеты о работе бюро Грайворонского, Щигровского, Обоянского уездов в период с октября 1920 г. по январь 1921 г. свидетельствуют о том, что съезды судебных деятелей не проводились, суды особой сессии не были созданы, организация юридической помощи населению находилась в неудовлетворительном состоянии. Основной причиной этих недостатков в работе председатели убюстов считали отсутствие квалифицированных кадров<sup>16</sup>. С этим следует согласиться, так как в более благополучном в кадровом отношении Белгородском уездном бюро наблюдалась несколько отличная ситуация. Функционировали особая сессия и дежурная камера суда, юридическую помощь населению оказывали два консультанта, реально действовали три следственных участка<sup>17</sup>.

Если говорить о судебно-следственных учреждениях, то, прежде всего, следует отметить явную некомпетентность судей. Она была настолько велика, что, несмотря на нехватку кадров, Курский губернский отдел юстиции вынужден был издать циркуляр от 12.04.1922 г. № 12, предписывающий отзываться от занимаемой должности судей, «которые не в состоянии по малоразвитости и неподготовленности самостоятельно писать приговоры и решения»<sup>18</sup>. Едва ли большими профессиональными навыками обладали народные следователи. Например, значительная часть постановлений след-

<sup>12</sup> Гимпельсон Е.Г. Советские управленцы. 1917–1920 гг. М., 1998. С. 35.

<sup>13</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп. 1–Л. Д. 6.

<sup>14</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп. 1. Д. 28.

<sup>15</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп.1. Д.13. Л. 8.

<sup>16</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп.1. Д.13.

<sup>17</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп.1. Д. 14. Л. 3.

<sup>18</sup> ГАКО. Ф. Р–451. Оп. 1. Д. 38. Л. 39.



ственной комиссии по уголовным делам Тимского уезда пестрит формулировками о прекращении дел об убийствах «вследствие необнаружения виновного»<sup>19</sup>.

Пожалуй, самой сложной кадровой проблемой было отсутствие квалифицированных обвинителей и защитников. Она стала особенно очевидной к концу 1920 г., когда результатом правотворческой деятельности отдела законодательных предположений и кодификаций Наркомата юстиции стала разработка проектов основных кодексов РСФСР (гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и гражданско-процессуального). Совершенствование нормативно-правовой базы и развитие самой судебной системы уже не позволяли подменять профессиональные знания революционным энтузиазмом и политической сознательностью.

После упразднения в конце 1920 г. коллегий защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе, были образованы юридические консультации. К началу 1921 г. в Курской губернии в должности консультанта было утверждено 28 человек. Университетское образование имели 15 работников (из них двое – неоконченное), среднее образование – 10, начальное – один, образовательный уровень двоих в документах не указан. В дореволюционных судебных учреждениях работали 15 из 28 человек. Среди них не было ни одной женщины, ни одного коммуниста<sup>20</sup>. Консультация должна была давать заключения по юридическим вопросам отделам исполнительных комитетов и сельским советам, оказывать юридическую помощь населению (консультации, написание прошений, жалоб и т.д.). По признанию заведующего губернским отделом юстиции консультанты продолжали исполнять обязанности защитников, так как «организовать защиту на суде не удалось»<sup>21</sup>.

Что касается обвинения, то здесь дело обстоит еще хуже: «При губотюсте должно быть 5 обвинителей. В отчетном периоде [1-е полугодие 1921 г.] был 1, обслуживает исключительно ревтрибунал»<sup>22</sup>. Пытаясь найти выход из создавшего положения, отдел юстиции циркулярно указал уездным бюро, что «за неимением достаточного числа обвинителей ... в случае надобности в представителе общественного обвинения надлежит обращаться за назначением такового в Уиспокомы, Укомпарты, Волисполкомы, Волкомпарты»<sup>23</sup>.

Таким образом, отсутствие квалифицированных кадров в исследуемый период было проблемой, которую испытывала вся система юстиции, в том числе и судебно-следственные органы. С этой точки зрения подчинение их местным отделам и бюро юстиции, которые на деле являлись ведомствами центрального исполнительного органа, оказалось оправданным. Сформированная к концу 1920 г. управленческая структура, объединявшая центральные и местные органы с достаточно четко прописанными функциями, фактически стала «противоядием» против безграмотности и некомпетентности как управленцев, так и практических работников. Несомненно, что количество квалифицированных сотрудников в Наркомате юстиции, имевших высшее юридическое образование, было намного выше, чем в губернских отделах, а в последних – выше, чем в уездных бюро. По мере сужения масштабов деятельности учреждений от центральных к уездным, их структура так же упрощалась. Эта своеобразная «перевернутая» пирамида предполагала действие внутри нее механизма жесткого контроля со стороны вышестоящих и регулярной отчетности со стороны нижестоящих органов, что в значительной мере смягчало возможные последствия проявления некомпетентности работников на местах и позволяло системе в целом решать поставленные задачи.

<sup>19</sup> ГАКО. Ф. Р-451. Оп. 1. Д.3.

<sup>20</sup> ГАКО. Ф. Р-451. Оп. 1. Д. 20. Л. 2-16.

<sup>21</sup> ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 5. Д.42. Л. 4.

<sup>22</sup> ГАРФ. Ф. А-353. Оп. 5. Д.42. Л. 4.

<sup>23</sup> ГАКО. Ф. Р-451. Оп. 1. Д. 22. Л. 69.



## **PERSONNEL MAINTENANCE OF ACTIVITY OF LOCAL JUDICIAL AUTHORITIES IN THE FIRST YEARS OF THE SOVIET POWER**

**A.V. KRYJHAN**

*Regional open social  
institute, Kursk*

**e-mail: kryjhan@mail.ru**

The problem of personnel maintenance of activity of local judicial authorities in a complicated period of formation of the Soviet state is considered. Attempt to cover a problem not from a traditional position of the analysis of practical activities of the first managers, and from the point of view of a role of the centralized administrative structure created during the specified period in the field of justice is undertaken. On materials of Kursk province it is proved that already by the end of 1920 the administrative structure headed by national committee of justice, supervising local bodies, actually became «antidote» against illiteracy and incompetence of workers of judicial authorities on places.

Key words: national committee of justice, provincial departments of justice, district bureaus of justice, council of national judges, revolutionary tribunal, college of defenders, accusers and representatives of the parties in civil process, legal consultations.