

**УДК 340.5**

## **ФОРМАЛИЗАЦИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА**

*Киреев К. П.*

*ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»*

В данной статье на основе историко-сравнительного метода осуществлен анализ законодательства советского периода развития Российского государства с целью систематизации легализованного материала о многообразии наблюдателей в различных правоотношениях. В качестве итогов автором представлено видовое многообразие наблюдателей, статус которых формализован законодательством советского периода. В частности, установлены индивидуальная и коллективная формы наблюдения; на основе критерия юридической природы дана характеристика наблюдателям от общественности в органах государственной власти; исключительно представителям государственной власти; наблюдателям, представляющим и органы государственной власти, и общественность; в зависимости от сферы деятельности наблюдателей указан универсальный и специальный государственный контроль, а также народовластный и избирательный процессы.

**Ключевые слова:** наблюдатель, наблюдательные комиссии, избирательный процесс, референдум, исправительно-трудовые учреждения.

В юридической науке [13, с. 154-165; 14, с. 53-60; 15, с. 235-242; 19, с. 44-52] традиционно и на основе действующего законодательства [11] наблюдателей сопоставляют с избирательным процессом. Однако современные нормативные правовые акты регламентируют участие наблюдателей и в иных общественных отношениях [9, 10, 12].

Словари называют наблюдателем «того, кто следит глазами за кем-либо или чем-либо, смотрит что-либо; того, кто профессионально следит за текущими событиями, чтобы дать им оценку и предсказать, что может произойти в будущем» [18]. Полагаем, такая содержательно широкая трактовка наблюдателей позволяет сделать вывод, как минимум, о реализации ими прогнозирующей и контрольной функций. При обращении к конкретным правовым нормам, к примеру, Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, может быть сделан вывод и о правозащитной функции наблюдателей в рамках избирательного процесса [11].

Такая распространенность наблюдателей в различных видах правоотношений, на наш взгляд, актуализирует систематизацию знаний о них. В этой связи первоочередным шагом может стать анализ на основе историко-сравнительного метода (предполагает сравнение различных государственных и правовых институтов на конкретных этапах исторического развития [17]) законодательства советского периода на предмет выявления в нем норм, легализующих индивидуальные и коллективные формы наблюдения. Далее представим полученные результаты с учетом хронологического порядка нормативных правовых актов.

Итак, функционал наблюдателя «за своевременным и правильным представлением государственными, кооперативными и частными предприятиями статистической отчетности» [7] был отведен за органами рабоче-крестьянской инспекции (в последующем отменен) [7]. Уточним, что Рабоче-крестьянская инспекция являлась разновидностью органов государственного контроля; учреждена Декретом ВЦИК от 08.02.1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Инспекции» [1]. «Именно масштабное вовле-

чение в контрольную работу представителей рабочего и крестьянского классов объясняет специфическое наименование данного органа – «Рабоче-Крестьянская Инспекция» [16, с. 249-257].

В 1930 г. Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР в военно-исправительных частях Рабоче-крестьянской красной армии были организованы наблюдательные комиссии «в составе председателя – командира военно-исправительной части и двух членов – представителей военного трибунала и соответствующего политического органа Рабоче-крестьянской красной армии» [2].

Наблюдательным комиссиям, в частности, предоставлялись права:

а) условно-досрочного освобождения лиц, содержащихся в военно-исправительных частях;

б) перевода указанных лиц в общие места заключения в случаях увольнения их с непрерывной службы в частях Рабоче-крестьянской красной армии, а также в тех случаях, когда содержание этих лиц в военно-исправительных частях будет признано комиссией нецелесообразным» [2].

Отметим, в отличие от предыдущей функции наблюдения, в Рабоче-крестьянской красной армии наблюдательные комиссии формировались из представители руководящего состава и структурных подразделений соответствующего государственного образования.

В 1975 г. были учреждены наблюдательные комиссии при исполнительных комитетах районных и городских советов депутатов трудящихся в целях усиления общественного контроля за деятельностью исправительно-трудовых учреждений [3]. Такие комиссии создавались «из представителей советских, профсоюзных и комсомольских организаций (в том числе представителей органов здравоохранения, просвещения, культуры и др.) под председательством членов исполнительных комитетов районных или городских Советов депутатов трудящихся» [3]. Как видим, состав заявленных комиссий был смешанным – представители государственных органов и общественности.

К числу основных задач наблюдательных комиссий было отнесено:

а) осуществление постоянного контроля за соблюдением социалистической законности в деятельности исправительно-трудовых учреждений;

б) наблюдение за выполнением мероприятий, предусмотренных Положением об исправительно-трудовых учреждениях, по перевоспитанию заключенных на основе приобщения их к общественно полезному труду, правильной организации труда, улучшению быта, культурного обслуживания, производственно-технического обучения и повышению общеобразовательного уровня заключенных, а также оказание помощи администрации исправительно-трудовых учреждений в проведении этой работы;

в) привлечение общественности к участию в перевоспитании заключенных;

г) содействие лицам, освобожденным из мест заключения, в трудоустройстве» [3] и др.

Заявленный нами контрольный функционал подтверждают правовые нормы исследуемого хронологического периода. Так, «наблюдательные комиссии осуществляли контроль за начислением рабочих дней заключенным, производимым администрацией исправительно-трудовых учреждений (п. 8)» [3].

Уточним, что деятельность наблюдательных комиссий характеризовалась всесторонним взаимодействием с субъектами, управомоченными в данной сфере. В частности, «на заседания наблюдательных комиссий приглашались прокуроры, осуществляющие надзор за местами заключения, а также администрация и представители общественных организаций исправительно-трудовых учреждений» (п. 12).

В 1965 г. Положение о наблюдательных комиссиях было обновлено [8]. Число членов комиссии теперь устанавливалось в зависимости от объема работы комиссии. Состав комиссии был расширен, в него «входили депутаты Советов, представители профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, трудовых коллективов (из числа опытных воспитателей, ветеранов труда, пенсионеров – учителей, медицинских работников, офицеров запаса и других)» (ст. 3) [8].

Отдельно отмечалось, что в состав наблюдательной комиссии «не могли входить работники органов внутренних дел (милиции), прокуратуры, судов, а также адвокаты» (ст. 4) [8].

По сравнению с Положением о наблюдательных комиссиях 1957 г. в рассматриваемом Положении 1965 г. существенно были обновлены основные задачи наблюдательных комиссий при исполнительных комитетах районных, городских (без районного деления), районных в городах Советов народных депутатов. В частности:

«а) осуществление постоянного общественного контроля за деятельностью исправительно-трудовых учреждений, воспитательно-трудовых профилакториев и органов, исполняющих приговоры судов;

б) осуществление контроля за организацией и проведением воспитательной работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, где работают лица, переданные на поруки, осужденные условно или к наказанию и др.;

в) учет и общественное наблюдение за поведением в быту и на производстве лиц, неоднократно судимых, по отбытии ими наказания;

г) привлечение общественности к оказанию помощи администрации исправительно-трудовых учреждений, воспитательно-трудовых профилакториев и органов, исполняющих приговоры судов в работе по исправлению и перевоспитанию осужденных;

е) оказание необходимой помощи в трудовом и бытовом устройстве лицам, освобожденным из мест лишения свободы, воспитательно-трудовых профилакториев, от ссылки и высылки, а также другим лицам, освобожденным от отбывания наказания» (ст. 8) [8].

В деятельности наблюдательных комиссий также сохранялся формат всестороннего взаимодействия с субъектами, управомоченными в данной сфере. К примеру, «на заседание наблюдательной комиссии приглашались прокурор, осуществляющий надзор за местами лишения свободы и органы, исполняющие приговоры судов, и в зависимости от характера рассматриваемых вопросов – представители администрации исправительно-трудовых учреждений, воспитательно-трудовых профилакториев и органов, исполняющих приговоры судов...» (ст. 13) [8].

Уточним, что в заявленный хронологический период установлены нормы, легализовавшие статус наблюдателей в рамках отдельных предприятий (например, наблюдатели в организациях и предприятиях гидрометеорологической службы [6]).

В заключении отметим традиционный формат наблюдения для народовластного и избирательного процессов. Так, в 1991 г. постановлениями Президиума Верховно-

го Совет РСФСР был введен институт наблюдателей за проведением референдумов СССР и РСФСР 17.05.1991 г. на территории РСФСР [4]; за проведением выборов Президента РСФСР [5]. Так, «для оказания организационной и методической помощи ... был предоставлен статус и права официальных наблюдателей Президиума Верховного Совета РСФСР ... народным депутатам РСФСР» (п. 1) [4, 5].

Официальным наблюдателям Президиума Верховного Совета РСФСР было рекомендовано «оказывать комиссиям по проведению референдумов / выборов содействие в реализации возложенных на них задач» (п. 2), а также возлагались обязанности содействовать соблюдению законодательства о референдуме / выборах.

В аспекте контрольных полномочий надлежит отметить предоставленный официальным наблюдателям Президиума Верховного Совета РСФСР доступ ко всем материалам комиссий референдумов / выборов в любой момент работы комиссий, в том числе и расположенным в воинских частях (по выборам Президент) [5]. У наблюдателей в рамках народовластного процесса было право обжалования решений комиссий в Центральную комиссию РСФСР по проведению референдумов СССР и РСФСР [4].

Подводя итоги осуществленного исследования, отметим, что в заявленном хронологическом периоде выявлены правовые нормы, легализующие индивидуальную и коллективные формы наблюдения. В аспекте юридической природы установлены наблюдатели от общественности в органах государственной власти; исключительно представители государственной власти; наблюдатели, представляющие и органы государственной власти, и общественность. Что касается сферы, в которой наблюдатели реализуют деятельность, здесь отмечен универсальный государственный контроль, контроль в отдельных сферах, в частности, в рамках народовластного и избирательного процессов; за исправительно-трудовыми учреждениями и т.п.

#### Список литературы:

1. Декрет ВЦИК от 08.02.1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Инспекции» // Собрание узаконений и распоряжений Правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1943. С. 123-125.
2. Постановление ЦИК и СНК СССР от 30.05.1930 г. «Об организации наблюдательных комиссий в военно-исправительных частях Рабоче-крестьянской красной армии» // СЗ СССР. 1930. № 27. Ст. 299.
3. Постановление Совмина РСФСР от 24.05.1957 г. № 349 «Об утверждении Положения о наблюдательных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся» // СП РСФСР. 1958. № 3. Ст. 22.
4. Постановление Президиума ВС РСФСР от 04.03.1991 г. «О введении института наблюдателей Президиума Верховного Совета РСФСР за проведением референдумов СССР и РСФСР 17 марта 1991 года на территории РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 10. Ст. 274.
5. Постановление Президиума ВС РСФСР от 20.05.1991 г. «О введении института наблюдателей Президиума Верховного Совета РСФСР за проведением выборов Президента РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 715.
6. Постановление Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 26.03.1969 г. № 119/8 «О дополнении Типового Положения о премировании рабочих-повременщиков, наблюдателей, руководящих и инженерно-технических работников организаций и предприятий гидрометеорологической службы» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1969. № 6.
7. Постановление СТО СССР от 03.06.1927 г. «Об освобождении органов рабоче-крестьянской инспекции от обязанности наблюдать за своевременным и правильным представлением статистической отчетности государственными, кооперативными и частными предприятиями» // СЗ СССР. 1927. № 41. Ст. 423.
8. Указ Президиума ВС РСФСР от 30.09.1965 г. «Об утверждении Положения о наблюдательных комиссиях» // Ведомости ВС РСФСР. 1965. № 40. Ст. 990.
9. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

10. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
11. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 31.07.2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
12. Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» // 2016. № 26 (Часть I) Ст. 3855.
13. Григоревский В.А. Правовые проблемы назначения наблюдателей на выборах // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3 (13). С. 154-165.
14. Исраелян В.Б. Правовые основы статуса общественного наблюдателя на выборах Президента Российской Федерации и на выборах мэра города Москвы // Российское государственное управление. 2018. № 4. С. 53-60.
15. Кондрашенко Д.А. Проблемы и перспективы развития правового статуса наблюдателей на выборах в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23. № 2. С. 235-242.
16. Султанмуратов Д.Ю. Рабоче-крестьянская инспекция: правовые основы деятельности и особенности осуществления контрольно-ревизионной работы // Вопросы студенческой науки. 2020. Выпуск № 12 (52). С. 249-257.
17. Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.
18. Толковый словарь русского языка Д.В. Дмитриева. 2003; <https://dic.academic.ru/dic.nsf/dmitriev/2476/%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C?ysclid=lnwxk1qdt6577986804> (дата обращения 11.09.2023 г.).
19. Чепкасов Р.А. Наблюдатель на выборах как институт общественного контроля за избирательным процессом // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12. № 8-1. С. 44-52.

**Kireev K. P. Formalization of observers in the legislation of the soviet period** // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 4. – P. 326 – 331.

In this article, based on the historical and comparative method, the analysis of the legislation of the Soviet period of the development of the Russian state is carried out in order to systematize the legalized material about the diversity of observers in various legal relations.

As a result, the author presents the species diversity of observers whose status is formalized by the legislation of the Soviet period. In particular, individual and collective forms of observation are established; on the basis of the criterion of legal nature, a characteristic is given to observers from the public in state authorities; exclusively representatives of state authorities; observers representing both state authorities and the public; depending on the scope of the observers' activities, universal and special state control, as well as people's and electoral processes are indicated.

**Keywords:** observer, supervisory commissions, electoral process, referendum, correctional labor institutions.

#### Spisok literatury:

1. Dekret VCIK ot 08.02.1920 g. «O Raboche-Krest'yanskoj Inspekcii» // Sbornik zakonov i rasporyazhenij Pravitel'stva za 1920 g. Upravlenie delami Sovnarkoma SSSR M. 1943. S. 123-125.
2. Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 30.05.1930 g. «Ob organizacii nablyudatel'nyh komissij v voenno-ispravitel'nyh chastyah Raboche-krest'yanskoj krasnoj armii» // SZ SSSR. 1930. № 27. St. 299.
3. Postanovlenie Sovmina RSFSR ot 24.05.1957 g. № 349 «Ob utverzhdenii Polozheniya o nablyudatel'nyh komissiyah pri ispolnitel'nyh komitetah rajonnyh i gorodskih Sovetov deputatov trudyashchih» // SP RSFSR. 1958. № 3. St. 22.
4. Postanovlenie Prezidiuma VS RSFSR ot 04.03.1991 g. «O vvedenii instituta nablyudatelej Prezidiuma Verhovnogo Soveta RSFSR za provedeniem referendumov SSSR i RSFSR 17 marta 1991 goda na territorii RSFSR» // Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR. 1991. № 10. St. 274.
5. Postanovlenie Prezidiuma VS RSFSR ot 20.05.1991 g. «O vvedenii instituta nablyudatelej Prezidiuma Verhovnogo Soveta RSFSR za provedeniem vyborov Prezidenta RSFSR» // Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR. 1991. № 21. St. 715.
6. Postanovlenie Goskomtruda SSSR, Sekretariata VCSPP ot 26.03.1969 g. № 119/8 «O dopolnenii Tipovogo Polozheniya o premirovanii rabochih-povremenshchikov, nablyudatelej, rukovodyashchih i inzhenerno-tehnicheskikh rabotnikov organizacij i predpriyatij gidrometeorologicheskoy sluzhby» // Byulleten' Goskomtruda SSSR. 1969. № 6.
7. Postanovlenie STO SSSR ot 03.06.1927 g. «Ob osvobozhdenii organov raboche-krest'yanskoj inspekcii ot obyazannosti nablyudat' za svoevremennym i pravil'nyim predstavleniem statisticheskoy otchetnosti gosudarstvennymi, kooperativnymi i chastnymi predpriyatiyami» // SZ SSSR. 1927. № 41. St. 423.

8. Ukaz Prezidiuma VS RSFSR ot 30.09.1965 g. «Ob utverzhdenii Polozheniya o nablyudatel'nyh komissiyah» // Vedomosti VS RSFSR. 1965. № 40. St. 990.
9. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 28.06.2004 g. № 5-FKZ «O referendume Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2004. № 27. St. 2710.
10. Federal'nyj zakon ot 15.07.1995 g. № 103-FZ «O sodержanii pod strazhej podozrevaemyh i obvinyaemyh v sovershenii prestuplenij» // SZ RF. 1995. № 29. St. 2759.
11. Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 g. № 67-FZ «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossijskoj Federacii» (red. ot 31.07.2023 g.) // SZ RF. 2002. № 24. St. 2253.
12. Federal'nyj zakon ot 23.06.2016 g. № 186-FZ «O Chrezvychnom i Polnomochnom Posle Rossijskoj Federacii v inostrannom gosudarstve i Postoyannom predstavitele (predstavitele, postoyannom nablyudatele) Rossijskoj Federacii pri mezhdunarodnoj organizacii (v inostrannom gosudarstve)» // 2016. № 26 (CHast' I) St. 3855.
13. Grigorevskij V.A. Pravovye problemy naznacheniya nablyudatelej na vyborah // Grazhdanin. Vybory. Vlast'. 2019. № 3 (13). S. 154-165.
14. Israelyan V.B. Pravovye osnovy statusa obshchestvennogo nablyudatelya na vyborah Prezidenta Rossijskoj Federacii i na vyborah mera goroda Moskvy // Rossijskoe gosudarstvovedenie. 2018. № 4. S. 53-60.
15. Kondrashchenko D.A. Problemy i perspektivy razvitiya pravovogo statusa nablyudatelej na vyborah v Rossijskoj Federacii // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. 2023. T. 23. № 2. S. 235-242.
16. Sultanmuratov D.YU. Raboche-krest'yanskaya inspekciya: pravovye osnovy deyatel'nosti i osobennosti osushchestvleniya kontrol'no-revizionnoj raboty // Voprosy studencheskoj nauki. 2020. Vypusk № 12 (52). S. 249-257.
17. Teoriya gosudarstva i prava / pod red. A.S. Pigolkina. M.: Gorodec, 2003. 544 s.
18. Tolkovyj slovar' russkogo yazyka D.V. Dmitrieva. 2003; <https://dic.academic.ru/dic.nsf/dmitriev/2476/%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C?ysclid=lnwxk1qdt6577986804> (data obrashcheniya 11.09.2023 g.).
19. CHepkasov R.A. Nablyudatel' na vyborah kak institut obshchestvennogo kontrolya za izbiratel'nym processom // Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava. 2022. T. 12. № 8-1. S. 44-52.