

УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В 1920-Е ГГ. (НА ОСНОВЕ МАТЕРИАЛОВ «ЕЖЕНЕДЕЛЬНИКА СОВЕТСКОЙ ЮСТИЦИИ»)

PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN ENSURING THE LEGAL RIGHTS AND INTERESTS OF CITIZENS IN THE 1920S. (BASED ON MATERIALS FROM THE WEEKLY OF SOVIET JUSTICE)

**A. Zelenin
S. Gavrilov
A. Konovalov**

Summary: The article presents the results of a study of the practical activities of the Soviet prosecutor's office during the New Economic Policy in the field of protecting and ensuring the legal rights and interests of citizens. Based on significant factual material contained in the publications of the Weekly of Soviet Justice, the human rights practice of the prosecutor's office and its officials in the areas of general and judicial supervision is characterized. The work of the prosecutor's office with complaints from citizens, activities in the field of protection of labor and property rights, and the practice of prosecutorial protests against mandatory resolutions of local government bodies containing provisions that are contrary to the law are analyzed. The effectiveness of prosecutorial supervision over the activities of investigative and inquiry bodies is characterized. The conclusion is formulated that in the 1920s the prosecutor's office was an effective factor preventing repressive policies and this circumstance ensured its authority among the population.

Keywords: prosecutor's office, prosecutorial supervision, general supervision, court supervision, court and law enforcement system, protection of rights and freedoms.

Зеленин Алексей Анатольевич

*Д.полит.н., профессор, ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет
kir.kemsu@yandex.ru*

Гаврилов Станислав Олегович

*д.и.н., к.ю.н., профессор, ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет
gavrosh66@mail.ru*

Коновалов Александр Борисович

*д.и.н., доцент, ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет
konab@list.ru*

Аннотация: В статье излагаются результаты исследования практической деятельности советской прокуратуры периода Новой экономической политики в сфере охраны и обеспечения законных прав и интересов граждан. На основе значительного фактологического материала, содержащегося в публикациях «Еженедельника советской юстиции» характеризуется правозащитная практика учреждений прокуратуры и ее должностных лиц в сферах общего и судебного надзора. Анализируется работа прокуратуры с жалобами граждан, деятельность в сфере защиты трудовых и имущественных прав, практика прокурорских протестов на обязательные постановления местных органов государственной власти, содержащие положения, противоречащие закону. Характеризуется результативность прокурорского надзора за деятельностью органов следствия и дознания. Формулируется вывод о том, что в 1920-е годы прокуратура представляла собой действенный фактор, препятствовавший репрессивной политике и данное обстоятельство обеспечило ее авторитет среди населения.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, общий надзор, судебный надзор, судебная и правоохранительная система, защита прав и свобод.

Одним из направлений практической деятельности органов прокурорского надзора в советский период истории российской государственности традиционно выступала защита законных интересов граждан. Формальное отсутствие постановки данной проблемы в качестве одной из задач прокуратуры до момента принятия в 1955 г. Положения о прокурорском надзоре [20, ст. 222]. не должно вводить в заблуждение: правозащитная практика всегда была присуща прокурорской деятельности. Проблема заключается в другом: в процессе государственно-правового развития страны концепция гражданских прав и свобод претерпевала постоянные трансформационные изменения, в процессе которой постоянно менялось не только ее соотношение с принципами социалистической законности, но и

реальное место правозащитной деятельности в числе прочих направлений и функций прокурорского надзора [14, с. 112].

Период стабилизации социальных отношений, последовавший после завершения открытого противостояния в годы Гражданской войны в России, объективно способствовал повышенному вниманию всех властных структур к восстановлению гражданских прав и свобод. Немалую роль играла и начавшаяся в стране Новая экономическая политика: задача скорейшего возрождения экономики и гражданского оборота была недостижима без создания действенного механизма защиты прав хозяйствующих субъектов. Первая большевистская конференция периода НЭПа в декабре 1921 г. констатировала:

«Строгая ответственность органов и агентов власти и граждан за нарушение созданных Советской властью законов и защищаемого ею порядка должны идти рядом с усилением гарантий прав личности и имущества граждан» [15, с. 471]

В начале 1920-х гг. должностные лица прокуратуры пришли к пониманию идеи, которая сегодня очевидна каждому: охрана прав граждан является неотъемлемым обеспечением законности и правопорядка. В статье «О работах IX Съезда Советов», опубликованной в январе 1922 г. в «Еженедельнике советской юстиции», А. Аронович отмечал, что новые приемы толкования понятия «законность», продемонстрированные в докладе В.И. Ленина на упомянутом съезде, исходят из того, что законность представляет собой указание на такое направление развития законодательства, при котором публичные права граждан будут обеспечены и гарантированы. Только такая законность может стать решающим условием «...оздоровления правовой жизни», равно как и «...поднятие крестьянского хозяйства может стать залогом хозяйственного развития страны» [1, с. 7].

По мнению члена коллегии Наркомата юстиции Н.В. Крыленко, озвученному на IV съезде работников юстиции: «Революционная законность — это установление такого правопорядка в государстве, при котором каждому гражданину предоставляется право совершать то, что законом не запрещено» [16].

Период острого социального противостояния сформировал у населения устойчивое представление о том, что суды, как бы они не именовались (народные, сельские и пр.), и какую бы организационно-правовую форму не принимали, в условиях абсолютного произвола местных чиновников не являются надежным гарантом реализации гражданских прав. Более того, в соответствии с функционалом местных судов, из сферы их ведения фактически выпадал целый блок вопросов административно-правового характера: система административной юстиции в России просто отсутствовала. В силу этого, воссоздание системы прокурорского надзора порождало у граждан надежду на то, вопросы их защиты от административного произвола получают практическое решение.

Косвенным свидетельством правомерности подобного утверждения является наметившаяся с 1923 г. устойчивая тенденция постоянного роста количества жалоб, адресованных органам прокуратуры и ее должностным лицам.

По мнению С. Вшивкова: «Едва ли нужно говорить о том громадном авторитете, которым с первого же момента стала пользоваться прокуратура среди населения. Ярким свидетельством тому служит та масса жалоб и за-

явлений, которые ежедневно поступают в прокуратуру, по своему содержанию самого разнообразного характера» [2].

Количественный рост жалоб оценивался работниками прокуратуры как «несомненный признак ее растущей популярности и связи с трудящимися массами» [11]. С нашей точки зрения, данный факт можно оценить и по-другому – рост количества жалоб представляет собой свидетельство сохранения неэффективной системы защиты интересов населения. Впрочем, подомный аспект проблемы интересовал прокуроров в меньшей степени: для них любая жалоба представляла собой практический интерес лишь в качестве повода для возбуждения надзорного производства. Сами работники прокуратуры и не думали скрывать этот факт. К примеру, в статье С. Пилявского утверждается, что работа прокуратуры в сфере общего надзора включает в себя два основных направления – постоянный надзор за деятельностью исполкомов губернских Советов, с одной стороны, и работа по приему и систематизации жалоб граждан с осуществлением производства по ним – с другой [19]. Н. Лаговьер, рассуждая «о методах общего надзора, пишет о жалобах как об «опорном пункте для общего надзора». Он считает «привлечение масс к отстаиванию ими советского закона и изобличению злоупотреблений» (через жалобы и заявления) идеальным средством общего надзора. Правда, весьма характерно при этом его сожаление, что «жалобщики руководствуются личными мотивами и целями» (?!); для выявления жалоб, имеющих в своей основе общественную организацию, следует организовать прием на предприятиях и в организациях, создавать, так называемые, «группы содействия» [11].

В качестве главной причины систематических нарушений прав и интересов граждан сотрудники прокуратуры рассматривали бюрократизм местных властей, граничивший с абсолютным произволом. По сути, они придерживались мнения создателя советского государства, определявшего Россию как государство рабочих, но с бюрократическими извращениями [18, с. 382]. Традиции беззакония периода Гражданской войны, под прикрытием их, якобы, целесообразности, продолжали существовать, усугубляя авторитарные сущностные характеристики большевистского режима [17, с. 93].

В первую очередь, противодействие прокуратуры этим традициям прослеживается в практике опротестования обязательных постановлений местных исполкомов, содержащих в себе противозаконные положения. Вмешательство прокуратуры в эту область было весьма эффективным.

Так, в отчетах о работе прокуратуры за 1923 г. есть немало характерных примеров опротестования таких постановлений губернских и уездных исполкомов, а

именно: о применении ареста за нарушение обязательных постановлений об установлении административных взысканий за нарушение уголовного кодекса, о предоставлении финансовым и продовольственным работникам права передоверия на арест неплательщиков налогов. Имели место и курьезные с современной точки зрения случаи, однако, в то время весьма обыденные, в частности, вынесение постановления о неуплате жалования служащим, не сделавшим противохолерных прививок, об обязательной выписке газет и установлении телефонов домкомами [8].

В обязательных постановлениях имели место систематические нарушения норм налогового законодательства. Так, ярко проявились местнические тенденции в Белгородском уезде. Съезд местных Советов, игнорируя декреты центральной власти, ввел собственное натуральное обложение, утвержденное горисполкомом. Свои действия он мотивировал коротко и категорично: «Съезд – хозяин уезда». Данное постановление прокуратурой было опротестовано.

Прокурорские протесты приносились и на постановления, нарушавшие имущественные права граждан. В нашем распоряжении имеется немало количество документов, содержащих сведения о протестах по поводу незаконных конфискации, например, конфискации усадьбы за порубку леса, земли у крестьян, не внесших налога [13].

Прокуратурой Твери опротестовано распоряжение исполкома о выселении всех нетрудящихся из муниципализированных домов. (Довольно редкий для того времени пример, когда защита субъективных прав была понята гораздо шире классового принципа.)

В Пятигорске прокуратура опротестовала распоряжение исполкома, который в своем рвении побыстрее создать «дома Советов» распорядился выселить всех жильцов из предназначенных для этого пяти домов. В автономной области немцев Поволжья прокуратурой была проведена специальная кампания по ликвидации кабальных сделок – последствий голода 1921 г. Тогда было ликвидировано до пяти тысяч таких сделок [8].

По другому делу Дальневосточная прокуратура встала на сторону одной из малых народностей – орочан – в иске к союзу кооператоров. Его агенты, используя полнейшее невежество этой части населения, обирали их путем совершения спекулятивных сделок [12].

Единственным направлением деятельности прокуратуры по защите прав граждан, оформившимся в самостоятельную структуру, была охрана трудовых прав. Вряд ли можно переоценить значимость трудовых прав и интересов в человеческой жизни. Переход к НЭПу оз-

начал, что именно личный интерес в сфере труда станет основной движущей силой экономики. Это ярко отразилось в законодательстве о труде, прежде всего в кодексе 1922 г. В частности, отменялась трудовая повинность, гарантировалась свобода трудового договора, много внимания уделялось защите прав трудящихся, охране труда и технике безопасности.

Первоначально органы прокуратуры не выделяли как-то особо надзор за соблюдением законодательства о труде. Слишком малосилен был еще прокурорский аппарат. Надзор и контроль в этой области в большой степени осуществляли органы Наркомтруда, а защиту трудовых прав – народные суды, а также созданные в марте 1923 г. примирительные камеры и третейские суды по разрешению трудовых споров.

Количество и специфика трудовых дел потребовали образования при губернских судах особых камер (трудовых сессий, трудовых судов) по рассмотрению уголовных дел о нарушениях законов о труде и разрешению некоторых трудовых споров (о неисполнении трудовых договоров).

Такая система трудовых судов была создана в мае 1923 г. циркуляром НКЮ, а в июле того же года она была узаконена внесением изменений в положение о судостроительстве РСФСР. В свою очередь это потребовало обособления и надзорных функций в данной области. Тогда же НКЮ рекомендует выделить в губернских прокуратурах должность помощника прокурора по трудовым делам [6].

Однако названной дифференциации было еще недостаточно. Ссылаясь на необходимость специальных познаний и слабость прокурорского надзора, Наркомтруд предложил создать у себя ведомственную прокуратуру по трудовым делам. Проект был оценен отрицательно, так как разрушалась единая система прокуратуры. Вскоре выход нашли в размежевании функций прокуратуры и Наркомтруда. При НКТ было создано бюро надзора по трудовым делам, подчиненное прокурору по трудовым делам. Прокурор использовал технический аппарат указанного бюро, в полномочия которого входило ознакомление на местах с судебной практикой, наблюдение над прохождением дел в кассационной инстанции, руководство следствием в инспекциях труда, прием жалоб в порядке надзора.

Еще более четкое выражение компетенция этих органов получила в «Инструкции о взаимоотношениях трудовой прокуратуры с местными органами НКТ» от 14 мая 1924 г. [10]. Местные органы НКТ (отделы и инспекции труда) были вправе возбуждать уголовные дела о нарушении трудового законодательства и проводить дознание по ним, поддерживать наряду с прокурором

обвинение в суде, приносить сами либо через прокурора жалобы в кассационном порядке. Вместе с тем они отчитывались перед прокуратурой как орган дознания. Прокурор по трудовым делам был вправе (а по крупным и принципиальным уголовным и гражданским делам – обязан) поддерживать обвинение и давать свое заключение в суде. Только прокурору принадлежало право протеста для пересмотра дела в порядке надзора, как и сам надзор за исполнением решений суда.

Впрочем, работа прокурора в этой области не ограничивалась исключительно надзором за исполнением законов в суде. Рост частной промышленности и, соответственно, увеличение числа нарушений со стороны нанимателей, привели к принятию решения о выделении одного помощника прокурора специально для борьбы с нарушениями КЗоТ, что и было зафиксировано в специальном циркуляре губпрокурорам [10].

Какие же нарушения трудового законодательства были распространены в то время? Об этом дает представление хроника работы Московской камеры нарсуда по трудовым делам в конце 1922 – начале 1923 годов. Так, среди уголовных правонарушений наиболее распространены такие: прием рабочих помимо биржи, неуплата отчислений в страховые кассы, увеличение рабочего дня, непринятие мер по охране труда (антисанитарное содержание помещений, ночные работы, участвовавшие несчастные случаи и т.д.), нарушение коллективных договоров. Среди гражданских дел в большинстве своем – это споры рабочих о невыплате заработной платы, нарушение тарифных соглашений. 52% ответчиков здесь – частные предприятия, 7% – кооперативные, 40% – государственные [6]. Примерно такая же картина сохраняется и в 1924 году, а именно: 50–55% уголовных дел связаны с нарушениями по приему рабочих помимо биржи труда, 20 – 25% – допущение не разрешенных охраной труда сверхурочных работ, 90% гражданских дел – иски по зарплате и выходному пособию [9].

Не менее действенную защиту прав и законных интересов граждан в период НЭПа прокуратура демонстрировала и в сфере уголовно-правовой. Обеспечение неприкосновенности личности в части воспрепятствования случаям незаконного ареста, либо задержания. Опротестование решений о привлечении к уголовной ответственности, имеющих необоснованный характер. Все это являлось предметом надзора прокуратуры за деятельностью органов следствия и дознания. В 1920-е годы именно прокуратура встала на пути произвола и репрессий, ввела их в более-менее определенные рамки законности. Именно названная сторона ее деятельности и дала ей известный авторитет среди населения.

Это был не вполне очевидный факт, сокрытый за внешними разногласиями местной и центральной вла-

сти. В истории прокуратуры ему традиционно уделяется незначительное внимание. В дискуссии, развернувшейся вокруг создания прокуратуры, в свое время, сутью разногласий стала «идея двойного подчинения». Либо органы прокуратуры осуществляли, как задумывал В.И. Ленин, единый надзор от имени центральной власти за соответствием законам решений местных органов, либо они лишались самостоятельности, попадая в зависимость от последних, и, следовательно, не могли быть «оком» центра. Речь шла о, т.н., общем надзоре. В Положении о прокуратуре он оказался на первом месте, но на практике был малореализуем.

Вскрывая подоплеку этих противоречий, И. Ростовский в статье «Прокуратура и местные органы» пишет: «Конфликты между губисполкомами и прокуратурой обычно возникали вовсе не из-за права опротестовывать постановления, а из-за конфликтных судебных дел. Карательная практика на местах использовалась местной властью в своих целях. Местная власть подавляла своим авторитетом судебные органы. Дознание производилось по всякому частному вопросу. Прокуратура наделялась монопольным правом на руководство всей карательной политикой в губернии» [21].

Представляется, что именно поэтому, а не только в силу личных взглядов тогдашнего теоретика прокурорского надзора Крыленко, на первое место в деятельности прокуратуры выдвигается надзор за законностью дознания, следствия и суда. Это совпадало с интересами граждан, страдавших от произвола местных властей. Вспомним, что подавляющее большинство жалоб поступало в прокуратуру на незаконные задержания, аресты, волокиту в расследовании и рассмотрении дел и т.п.

О прямом и грубом вмешательстве местных властей в судебно-следственную деятельность свидетельствовали, например, протесты прокурора на постановления уездного исполкома Гомельской губернии об уголовном преследовании народных заседателей за вынесение мягких приговоров, об аресте следователя на 30 суток и даже об отмене решения суда [8].

Прокуратура энергично бралась за дело, устанавливая законность в дознании и следствии (там зачастую работали полуграмотные работники), наводя порядок с арестами. Весьма показательна и актуальна сегодня, например, позиция Ярославского прокурора на съезде деятелей юстиции в июле 1923 г.: «Сейчас ... наблюдается, что раз человек отдан под суд, то он обязательно должен быть посажен в тюрьму. Эта легкость, с которой следователи относятся к содержанию под стражей, должна быть устранена» [7].

Многие прокуроры отмечали, что незаконные аресты и задержания граждан – это первое, с чем им при-

шлось столкнуться в начале своей деятельности и с чего приходилось начинать свою работу. И. Ростовский в статье «Первые шаги прокуратуры в Тульской губернии», написанной в 1922 г., отмечает, что вновь назначенный прокурор начал с проверки угрозыска и изменении меры пресечения там, где нет необходимости ареста. Он приводит характерный пример с отменой ареста в отношении женщины-работницы с 10-летним стажем, взятой под стражу за проживание «под чужим видом» по доносу мужа, с которым хотела разойтись. На самом деле она в 15 лет поступила на работу по паспорту сестры и с ее согласия [3].

В принципиальном прокурорском надзоре остро нуждались и права осужденных к лишению свободы. В гуманизации этой меры наказания, наметившейся к середине двадцатых годов, несомненно, большой вклад органов прокуратуры.

О нравах, царящих в местах лишения свободы, рассказывает, например, заметка о злоупотреблениях в московских концентрационных лагерях в 1923 г.: жестокость к заключенным, взяточничество, пьянство, разврат, принуждение к сожительству, убийство якобы при

побеги и т. п. [4]. Прокурорам приходилось разбирать многочисленные жалобы заключенных на медлительность следствия и суда, неприменение амнистии, неясность приговоров, на незаконные действия администрации.

Осуществляя надзор за исполнением приговоров и соблюдением законности в местах заключения, прокуроры отмечают неудовлетворительное состояние тюрем, их чрезмерную переуплотненность. И самое главное – они принимают меры к освобождению заключенных там, где это не вызывалось степенью их общественной опасности.

Так, по отчетам за 1923 год прокуратурой Брянской губернии было освобождено 101 человек, Смоленской – 78, Пензенской – 100 [8].

Представляется, что энергичное противодействие прокуратуры административному и судебному произволу местных властей, совпавшее с интересами населения, и, прежде всего, трудящихся элементов, и обеспечила вновь созданному институту в 1920-е гг. ту популярность среди населения, которая была отмечена нами выше.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аранович А. О работах IX Съезда Советов // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 4.
2. Вшивков С. Наша красная прокуратура // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 13.
3. Еженедельник советской юстиции. 1922. № 33.
4. Еженедельник советской юстиции. 1923. № 10.
5. Еженедельник советской юстиции. 1923. № 12.
6. Еженедельник советской юстиции. 1923. № 17.
7. Еженедельник советской юстиции. 1923. № 33.
8. Еженедельник советской юстиции. 1923. № 51 – 52.
9. Еженедельник советской юстиции. 1924. № 14.
10. Еженедельник советской юстиции. 1924. № 23 – 24.
11. Еженедельник советской юстиции. 1924. № 25.
12. Еженедельник советской юстиции. 1924. № 29.
13. Еженедельник советской юстиции. 1924. № 78.
14. История суда и правосудия в России: в 9 т. Т.7 Судостроительство и судопроизводство периодов нэпа и построения основ социализма (1921 – 1956 гг.): монография / В.М. Сырых. М., 2021 – 688 с.
15. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т.2. – М., 1983.
16. Крыленко Н.В. Доклад на IV Съезде работников юстиции // Еженедельник советской юстиции. 1922. №3.
17. Курицын В.М. Становление социалистической законности. — М., 1983.
18. Ленин В.И. Записка членам ЦК и Наркомам // Полн. собр. соч. Т. 42. С. 382 – 386.
19. Пилявский С. К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 11.
20. Положение о прокурорском надзоре в СССР 1955 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9.
21. Ростовский И. Прокуратура и местные органы // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 12.

© Зеленин Алексей Анатольевич (kir.kemsu@yandex.ru), Гаврилов Станислав Олегович (gavrosh66@mail.ru),
Коновалов Александр Борисович (konab@list.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»