

УДК 342.5

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ И ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯМИ,
ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ В КРЫМСКОЙ АССР
(1920- 1930-Е ГОДЫ)**

Хаяли Р. И.

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов органами государственного управления, учреждениями, организациями и должностными лицами в Крымской АССР. Анализируются различные факторы, определившие систему и практику прокурорского надзора в республике. Сделан вывод, что прокурорский надзор был сосредоточен по следующим направлениям: соответствие принимаемых нормативно-правовых актов местными советами действующему законодательству, законность подготовки и проведения выборов, соблюдение законности хозяйственными и кооперативными организациями.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, правовые акты, органы власти и управления.

В Крымской АССР в работе прокуратуры одним из ведущих направлений был надзор за законностью действий центральных и местных органов власти и управления, хозяйственных и общественных организаций за исключением КрымЦИК и СНК Крымской (ССР) АССР. Прокуратура имела право выносить протесты в установленном законом порядке в отношении постановлений, приказов, циркуляров и распоряжений органов управления всех уровней, учреждений и организаций, если они не отвечали требованиям закона или его нарушали. Прокурорский надзор за законностью действий и принимаемых решений КрымЦИК и СНК Крымской АССР не осуществлялся до 1936 года, так как нарком НКЮ, он же прокурор республики, назначался КрымЦИК и подчинялся СНК республики. В результате образования единой централизованной системы органов прокуратуры в СССР в 1933 году, принятием Конституции РСФСР и Конституции Крымской АССР в 1937 году, прокурор республики назначался прокурором РСФСР. Соответственно прокуратура получила право осуществлять надзор за законностью действий и принимаемыми нормативно-правовыми актами Верховного Совета и СНК Крымской АССР.

В деле организации прокурорского надзора за органами власти и управления, хозяйственными и общественными организациями имелись существенные трудности. Многие советские и партийные работники на местах, охваченные революционным правосознанием, игнорировали законные требования прокурорских работников. Они считали, что прокуратура, находящаяся в системе НКЮ, является таким же органом власти и, следовательно, её действия в рамках осуществления прокурорского надзора не правомерны. В связи с этим в центре и на местах приходилось разъяснять, что «прокуратура стоит вне аппарата государственной власти. Прокуратура

никогда таковой не была, и быть не может. Она входит в государственный аппарат как его составная часть... она от имени центральной государственной власти осуществляет надзор за соблюдением законности местными органами власти» [1, л. 48].

В 1920-е годы в республике в ходе государственного строительства повсеместно проводились выборы и перевыборы в советы всех уровней. В связи с этим политика государства была направлена на соблюдение приоритета классового подхода в формировании советских органов на местах. Соответственно в задачи прокуратуры входила организация надзора за законностью подготовки и проведения выборов с политической установкой, «чтобы в выборные органы не смогли проникнуть кулаки и классово чуждый элемент». Прокурорам рекомендовалось поддерживать тесную связь с избирательными комиссиями, регулярно участвовать в заседаниях комиссий, взяв населенные пункты под контроль, особенно те, где могли возникнуть проблемы по результатам выборов. На местах прокурорским работникам рекомендовалось в срочной секретной форме сообщать в республиканскую прокуратуру о всех нарушениях законности и принятых по ним мерах.

Успешная реализация новой экономической политики в республике была непосредственно связана с соблюдением законности органами власти и особенно хозяйственными и кооперативными организациями. В этих условиях органы прокуратуры обратили пристальное внимание на необоснованные решения местных советов, направленные против деятельности кооперативов, артелей, предпринимателей, на лишение избирательных прав отдельных категорий граждан. В одном из документов отмечалось, что «местные власти не вполне усвоили начала новой экономической политики» [2, л. 124].

Организация прокурорского надзора в республике уже в первые годы деятельности дала ощутимый результат. Оценку проделанной работе дал старший помощник прокурора Казьмин, который в отчетном докладе «О работе прокуратуры за 1923 год» от 9 февраля 1924 года, подготовленный для КрымЦИК отмечал, что прокуратура завоевала большой авторитет. Органы власти, учитывая всю ценность значения прокуратуры по охране интересов государства, во всех затруднительных случаях обращаются к её содействию [3, л. 125].

В это время прокуратура республики особое внимание была обратила на повышение качества прокурорского надзора за нормативно-правовыми актами, принимаемыми советами всех уровней, которые в обязательном порядке должны были предоставлять проекты решений прокурорам района или города. Политическая и социальная направленность нормативно-правовых актов, принимаемых сельскими советами, во многом зависела от их классового состава. В связи с этим прокуратура в своей работе уделяла особое внимание кадровому составу сельских советов и их исполнительных органов. Так, 13 января 1925 года республиканскому прокурору рекомендовалось проследить за сельскими советами, которые засорены чуждыми элементами, дать в виде пожеланий местным прокурорам, чтобы на местах были приняты меры по ликвидации «ненормальностей в низовом советском аппарате» [4, л. 5].

К середине 1920-х годов в практике прокурорского надзора сформировалась форма работы, при которой местные органы власти и управления в обязательном порядке предоставляли прокурорам на местах проекты постановлений, приказов, других принимаемых нормативно-правовых актов. В соответствии с п.12 «Положе-

ния о прокурорском надзоре в РСФСР» от 28 мая 1922 года прокуроры также имели право присутствовать на всех заседаниях местных исполнительных комитетов с правом совещательного голоса [5.].

В 1920-е годы в республике проводилась земельная реформа. В связи с этим в работе прокуроров районного звена Крымской АССР сформировалась новая форма работы, а именно регулярный выезд на места с целью обследования работы сельских советов, избиркомов, и участковых надзирателей. Данный вид работы прокуроров был очень важен, так как земельная реформа, затронула интересы значительной части населения Крыма. Также в период выездов в сельские местности райпрокурорами организовывались приемы и рассмотрение крестьянских жалоб, индивидуальных и коллективных обращений, выступления на крестьянских сходах по правовым вопросам организации и проведения реформы.

Прокурорский надзор был направлен в первую очередь на соблюдение действующего законодательства при проведении землеустройства. По результатам проверок прокуратурой были возбуждены уголовные дела против лиц, нарушивших закон о землеустройстве и земельной реформе в период 1928-1929 годов. Например, по Севастопольскому району за срыв межевых знаков были возбуждены два уголовных дела по ст. 74 ч. 2 УК РСФСР, по Ялтинскому району возбуждено уголовное дело против комиссии по проведению земельной реформы за «искривление классовой линии», выразившееся в незаконном лишении права на землепользование отдельных рабочих и бедняцких семей. По Евпаторийскому району возбуждено уголовное дело против 3 кулаков за попытку избить уполномоченного по землеустройству. По другим районам также были возбуждены уголовные дела за попытку продажи земли под видом аренды, а также за создание лжесельхозартелей [6, л. 175].

В городах также особое внимание было обращено на «систематическое участие прокурорских работников в заседаниях РИКов и горсоветов, в налоговых комиссиях, а также в просмотре и анализе протоколов, постановлений РИКов, в обследованиях судебно-земельных комиссий и административных отделов РИКов».

В ходе государственного строительства прокуратура республики повела решительную борьбу с коррупцией, в частности против должностных лиц, «присвоивших вверенные им деньги». Как отмечают документы эпохи, этот вид преступления носил угрожающий характер. Особенно большие растраты имелись в кооперативных организациях, обществах, артелях и комитетах.

В вопросе повышения законности в республике, более глубокого ознакомления сельского населения с действующим законодательством существенную роль сыграло Постановление от 20 декабря 1928 года с участием объединенного расширенного бюро Крымского обкома ВКП(б) и комиссии ВЦИК, в котором отмечалось, что ввиду отсутствия официальных руководящих материалов на национальных языках необходимо издать «Положение о сельсоветах», «Положение о ревизионных комиссиях», «Положение о сельских сходах» [7, л. 57]. Одновременно НКЮ в целях правового просвещения было запланировано издание в 1928 – 1929 годах трех брошюр по правовым вопросам на татарском языке, что в условиях Крыма являлось «наисущнейшей необходимостью».

В 1929 году в республике проводились выборы в советы всех уровней. В связи с этим прокуратурой был организован надзор за «правильностью применения избирательных инструкций», с неправомерным лишением избирательных прав крестьян-

середняков, деятельностью избирательных комиссий, осуществляя «решительную борьбу со всеми антисоветскими действиями со стороны кулацкой части деревни, как-то: срыв собраний, терроризирование бедноты и активных сельских работников», борясь с засильем кулаков на отчетных и избирательных собраниях [8, л. 66]. В результате прокурорскими работниками в период проведения выборов были зафиксированы нарушения действующего законодательства. В частности, в Феодосийском и Керченском районах в ряде случаев состав сельских избирательных комиссий не имел представителя от сельского совета, который заменялся представителями от «обществ». Имелись случаи, когда в составе избирательных комиссий были лица, связанные с кулачеством (Маяк-Салынский и Керченский районы). Не все избирательные комиссии были сформированы должным образом. В ряде районов исполкомы приравнивали к беднякам лиц, которые жили на нетрудовые доходы [9, л. 67].

С проведением политики коллективизации в республике значительно расширилась сфера прокурорского надзора. В 1929 году в циркуляре на имя райпрокуроров республики было обращено внимание на то, что отдельные работники прокуратуры не смогли проявить достаточной выдержки перед сопротивлениями кулаков, формально относились к отдельным фактам кулацкого сопротивления, не сумели в достаточной мере применить закон в борьбе с кулаком. В документе также отмечалось о несвоевременном приведении в исполнение постановлений о наложении штрафов за не сдачу хлеба, совершенно незаконной замене штрафа принудительными работами. Имелись факты «искривления классовой линии» в сторону уменьшения контрольных цифр для кулацких дворов, недостаточно жесткого применения к кулакам ст. ст. 107, 173 УК РСФСР, а также «разнобоя в карательной политике по таким делам».

Перед прокуратурой Крымской АССР была поставлена задача повести самую решительную борьбу с кулаками, отказывающимися продать хлеб государству, устранить указанные нарушения путем жесткого применения к ним существующего законодательства, не допуская никаких послаблений или отступлений, обеспечивая правильное выполнение директив партии и правительства в области хлебозаготовок [10, л. 10].

Работа прокуратуры в 1930 году ознаменовалась организацией надзора в деле подготовки и проведения наркоматами и хозяйствами весенней посевной кампании. С этой целью прокуратура приступила к обследованию на предмет готовности к весенне-полевым работам Наркомата земледелия, Крымсельсоюза, Сельхозбанка, Конторы сельхозснабжения. На местах районный прокурор по общему надзору осуществлял проверку принятых постановлений и решений местных советов и исполкомов, присутствовал на заседаниях РИКов, проверял законность приказов, изданных отделами местных советов, а также законность постановлений общих собраний и правлений колхозов.

Особое внимание было обращено на выполнение решений партии и правительства, в частности постановления ЦИК и СНК СССР «О мерах по укреплению социалистической перестройки сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и борьбе с кулачеством», в соответствии с которым запрещались аренда земли и использование наемного труда.

Осуществление политики ликвидации кулачества как класса предполагало прежде всего конфискацию средств производств у кулачества. В резолюции «О работе прокуратуры Крымской АССР по проведению ликвидации кулачества как класса» в апреле 1931 года отмечалось, что прокурорские работники за 1930 год приняли участие в обязательном порядке в заседаниях Центральной комиссии по рассмотрению списков кулацких хозяйств, подлежащих раскулачиванию и выселению из пределов Крыма, в возбуждении и рассмотрении следственных дел, связанных с сопротивлением кулачества, и проверке правильности возбуждения таких дел органами ОГПУ. В связи с этим прокуратура особое внимание обратила на организацию надзора за органами, принимавшими и осуществлявшими выселение кулаков. С целью проверки работы советских органов прокурорские работники систематически осуществляли выезды в районы по ликвидации кулачества как класса.

Под особым контролем прокуратуры республики находились дела, связанные с совершением террористических актов по отношению к представителям советской власти, а также дела, связанные с «поджогами с контрреволюционной целью государственного или общественного имущества».

Вместе с тем в директивах советских и партийных органов отчаялось о проявлении нерешительности, осторожности и излишней мягкости в вопросах организации прокурорского надзора, направленных на борьбу с кулачеством. Имелись случаи медленного и не своевременного рассмотрения жалоб. В сложившихся условиях в задачи органов прокуратуры ставилось осуществление тщательного надзора за составлением списков крестьянских хозяйств, подлежащих ликвидации. Также органы прокуратуры оказывали всемерную помощь сельским советам по выявлению кулацких хозяйств, а также установлению наблюдения за конфискованным имуществом [11, лл. 29–30].

Следует обратить внимание на то, что организация прокурорского надзора в исследуемый период в той или иной отрасли, в значительной степени зависела от курса политики партии. Так, 22 марта 1931 года всем районным и городским прокурорам было спущено указание, в котором говорилось, что, несмотря на совершенно ясные и четкие директивы партии и правительства по проведению хозяйственно-политических кампаний на селе, прокурорские работники недостаточно решительно и быстро направляют удар по конкретным виновникам перегибов. Прокурорским работникам рекомендовалось проверить выполнение кулацко-зажиточными хозяйствами твердых заданий по мясу, семенному фонду, табаку, решительно применяя методы принудительного взыскания. При этом была дана установка, чтобы твердые задания не были распространены на бедняцкие хозяйства.

Одновременно прокурорским работникам, за подписью наркома НКЮ, по всем вопросам неправильного раскулачивания, лишения избирательных прав, изъятия имущества принимать меры к опротестовыванию незаконно вынесенных постановлений с приостановлением продажи имущества. Всем прокурорам ставилось в задачу составлять сводки таким образом, чтобы они отражали элементы классовой борьбы и все факты правого уклона, левого загиба и примиренчества к ним, и немедленно доводить до сведения прокурора республики с указанием принятых против них мер. Изложенные в циркуляре мероприятия должны были быть проведены «в ударном порядке» [12, лл. 8–9].

Индустриализация и развитие социалистической промышленности выдвинули перед прокуратурой новые задачи. В работе прокуратур городского и районного звена особое внимание было обращено на соблюдение трудового законодательства, трудовой дисциплины на предприятиях, заводах и фабриках, в колхозах и совхозах республики. В письме помощника Прокурора РСФСР на имя прокурора Крымской АССР от 2 ноября 1930 года указывалось на необходимость усиления борьбы с нарушениями трудовой дисциплины в республике, особенно на автотранспорте.

В тезисах по докладу Н. В. Крыленко на четвертом совещании руководящих работников органов юстиции РСФСР в 1931 году нарком НКЮ Крымской АССР отмечал, что «новое положение вещей в области промышленности и хозяйственного строительства нашло свое отражение в соответствующей перестройке органов прокуратуры РСФСР». В задачи прокуратуры также входила организация надзора: за рациональным использованием капиталовложений и осуществлением реконструкции производства; за качеством продукции и исполнением промфинплана; за трудовой дисциплиной рабочих и хозяйственников; борьба с преступностью и отрицательными явлениями в данной сфере.

Важным направлением прокурорского надзора оставалась охрана жизни здоровья рабочих и правильным применением КЗоТ, соблюдением коллективных договоров и борьба с незаконными увольнениями рабочих. Методы работы и способы вмешательства прокуратуры по борьбе с имеющимися правонарушениями осуществлялись на основе привлечения к нарушителей к уголовной ответственности, предупредительных действиях, подачи запросов, предложений и напоминаний [13, лл. 171–172].

Вместе с тем следует признать, что работники органов прокуратуры часто выполняли не свойственные им функции, например, участвуя в различных производственных кампаниях – посевная, сбор урожая. Во многих документах отмечается, что, несмотря на имеющиеся положительные стороны в работе органов юстиции, а именно ликвидацию «залежей неразрешенных дел в народных судах», усиление темпов расследования и рассмотрения дел, улучшение прокурорского надзора за местными советскими органами власти, хозяйственных и кооперативных органов, усиление репрессий в отношении классово-враждебных элементов, создание вокруг прокуратуры общественного актива, приближение судебно-прокурорского аппарата к массам имеются существенные упущения, особенно в области хозяйственно-политических кампаний – хлебозаготовки, мясозаготовки, табакозаготовки, мобилизации средств и выборов в советы.

В качестве примера можно привести проект резолюции Всекрымского совещания работников юстиции по докладу «Об очередных задачах органов юстиции Крымской АССР» от 5-7 февраля 1931 года, в котором отмечалось, что судебные репрессии и методы наблюдения за выполнением революционной законности должны всемерно помогать партии не только изолировать и где нужно уничтожить классовых врагов и вредителей, но и способствовать воспитанию и сплочению широких масс трудящихся в городе и деревне вокруг выполнения директив партии и правительства.

В деле организации прокурорского надзора также имелись серьезные упущения. По прокуратуре не был организован надзор в части охраны труда и производства, не уделено достаточного внимания по социалистическому переустройству деревни, не

была развернута общественно-политическая работа прокуроров как важная форма воспитания масс и привлечения их в помощь органам юстиции [14, лл. 10–12].

В работе прокуратуры республики имелись и другие недостатки. Так, осуществляя надзор за местными советами и исполкомами, прокурорские работники очень часто с запозданием приносили протесты на принятые нормативно-правовые акты. Техника составления протестов была несовершенной. В них зачастую не указывались юридические основания, по которым был вынесен протест на то или иное постановление. В протестах отдельных прокуроров содержалось только требование об отмене как незаконного того или иного нормативного акта. Имелись случаи низкого контроля по уже принятым протестам, а в отдельных случаях он отсутствовал, ввиду чего принимаемые решения различными органами по протесту затягивались на месяцы. Это особенно касалось протестов районных прокуроров, направляемых через вышестоящих прокуроров в краевые и областные организации [15, лл. 26, 26 об.].

В этом плане важным было принятие Прокурором СССР Приказа №292 от 11 мая 1935 года, где отмечалось, что надзор за законностью постановлений местных органов власти и ведомств является одной из серьезных форм борьбы за социалистическую законность, одной из основных функций органов прокуратуры, предусмотренных Положением о Прокуратуре Союза СССР. Ряд существенных недочетов в данной отрасли работы объяснялся отсутствием систематического и повседневного надзора за законностью. Нередко в практике работы прокуроры узнавали о том или ином незаконном постановлении только из жалоб отдельных граждан или учреждений. Прокурорам союзных республик рекомендовалось установить действительный и постоянный надзор за соответствием закону постановлений, циркуляров и распоряжений, издаваемых наркоматами, неуклонно опротестовывать распоряжения, циркуляры и обязательные постановления, противоречащие закону, добиваясь их отмены. Прокурорам областей и районов необходимо было установить такой же надзор за законностью издаваемых местными исполнительными комитетами и их отделами постановлений, приказов и циркуляров [16, с. 415–416].

В результате создания централизованной системы в середине 1930-х годов особое внимание было обращено на своевременное реагирование органов прокуратуры на незаконные постановления советов и исполкомов всех уровней, нарушения устава сельхозартели, незаконные действия должностных лиц, нарушающих интересы государства, Конституцию, права граждан, действующее законодательство, социалистическую демократию.

В предвоенное время, начиная с 1940 года, в задачи прокуратуры входило осуществление надзора за выполнением приказов военного времени, особенно в трудовом законодательстве.

Организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов органами государственного управления, учреждениями, организациями и должностными лицами обеспечила соблюдение законности и правопорядка в Крымской АССР.

Список литературы

1. Государственный архив Республики Крым. Ф. Р-663. Оп. 1. Д. 280. Л. 48.
2. ГАРК. Ф. Р-663. Оп. 1. Д. 129. Л. 124.

3. ГАРК. Ф. Р-663. Оп. 1. Д. 129. Л. 125.
4. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 46. Л. 5.
5. Свод узаконений РСФСР. 1922. №38. Ст. 424.
6. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 201. Л. 175.
7. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 201. Л. 57.
8. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 201. Л. 66.
9. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 201. Л. 67.
10. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 196. Л. 10.
11. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 258. ЛЛ. 29-30.
12. ГАРК. Ф. Р-1110. Оп. 1. Д. 258. ЛЛ. 8-9.
13. ГАРК. Ф. Р-703. Оп. 1. Д. 1. ЛЛ. 171-172.
14. ГАРК. Ф. Р-703. Оп. 1. Д. 2. ЛЛ. 10-12.
15. ГАРК. Ф. Р-703. Оп. 1. Д. 174. ЛЛ. 26, 26 (об).
16. Советская прокуратура в важнейших документах. Сост. В. Г. Лебединский, Д. И. Орлов. М.: Государственное издательство юридической литературы. 1956. – 507 с.

Khayali R. I. The organization of prosecutor's supervision over execution of laws and legality of legal acts of state bodies, institutions, organizations and officials in the Crimean ASSR (1920 – 1930 s years) // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 5 (71). № 2. – P. 63-70.

The article deals with the organization of prosecutorial oversight over the implementation of laws and the legality of legal acts by state administration bodies, institutions, organizations and officials in the Crimean ASSR. The various factors that determine the system and practice of prosecutorial supervision in the republic are analyzed. It was concluded that prosecutor's supervision was focused on the following areas: compliance of the adopted legal acts by local councils with the current legislation, the legality of the preparation and holding of elections, the observance of the law by economic and cooperative organizations.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, legal acts, authorities and management.

Spisok literatury

1. GARK. F. R-663. Op. 1. D. 280. L. 48.
2. GARK. F. R-663. Op. 1. D. 129. L. 124.
3. GARK. F. R-663. Op. 1. D. 129. L. 125.
4. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 46. L. 5.
5. Svod uzakonenij RSFSR. 1922. №38. St. 424.
6. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 201. L. 175.
7. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 201. L. 57.
8. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 201. L. 66.
9. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 201. L. 67.
10. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 196. L. 10.
11. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 258. LL. 29-30.
12. GARK. F. R-1110. Op. 1. D. 258. LL. 8-9.
13. GARK. F. R-703. Op. 1. D. 1. LL. 171-172.
14. GARK. F. R-703. Op. 1. D. 2. LL. 10-12.
15. GARK. F. R-703. Op. 1. D. 174. LL. 26, 26 (ob).
16. Sovetskaya prokuratura v vazhnejshih dokumentah. Sost. V. G. Lebedinskij, D. I. Orlov. M.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo yuridicheskoy literatury. 1956. – 507 s.