

УДК 342.5

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-2-87-94

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
ТРУДА, ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА И ОТЧЕТНОСТИ В ОРГАНАХ
СОВЕТСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ (1920 – 1930-е гг.)**

Хаяли Р. И.

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

В статье анализируется научная организация труда в органах советской прокуратуры. Показан процесс формирования делопроизводства в прокуратуре районного, городского и областного уровня, формы и методы работы с документами. Сделан вывод: организационное руководство по внедрению и использованию научной организации труда было направлено на совершенствование организации делопроизводства в органах прокуратуры, повышение производительности и рационализацию труда.

Ключевые слова: прокуратура, научная организация труда, делопроизводство, документ, отчетность.

Создание советской прокуратуры в 1922 г. выдвинуло на повестку дня решение комплекса задач, в том числе организацию делопроизводства и отчетности на основе научной организации труда (НОТ).

В соответствии с требованиями декрета СНК РСФСР от 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений» бланки всех официальных учреждений, изготовленные печатным, литографским или другим множительным способом, имели: вверху бланка слева слова: «Российская Федеративная Советская Республика», непосредственно под этими словами – название ведомства, в ведении которого состояло данное учреждение, ниже названия комиссариатов – полное название учреждения или должностного лица, еще ниже название учреждения – административные подразделения частей последнего (отдел, отделение, стол, делопроизводство, еще ниже – дата по новому стилю, номер исходящего документа и адрес учреждения или должностного лица. Бланки, воспроизводимые полностью или частью от руки, на пишущей машине или не множительным способом, сведений, таких реквизитов не содержали [1. Ст. 389].

Делопроизводство в органах прокуратуры было возложено на секретарей. В подавляющей части окружных и городских прокуратурах подготовка документов осуществлялась от руки, с использованием чернил иногда карандашом. На пишущей машине с использованием требований декрета СНК РСФСР от 2 марта 1918 г. печатались наиболее важные документы в вышестоящие прокуратуры. Бланки документов не имели единых размеров. В прокуратурах союзных и автономных республик документы как правило печатались на бланках с использованием пишущих машин. Документы печатались на пишущей машине с использованием очень тонкой бумаги. При подготовке нескольких экземпляров документов широко применялась копировальная бумага с односторонним красящим слоем черного или фиолетового цвета. При этом все экземпляры документа

считались оригинальными. На копиях проставлялась печать «копия» или экземпляр заверялся от руки.

В работе советской прокуратуры использовались организационно-распорядительные документы – циркуляры, постановления, решения, протоколы, информационно-справочные документы – информационные письма, служебные записки, сводки, справки, акты, письма.

При подготовке документов определенные требования предъявлялись к отчетам губернских прокуроров прокурору РСФСР. Так, документы необходимо было предоставлять по установленной форме, в которой указывались наиболее «выдающиеся моменты политического состояния губернии», общее состояние института прокуратуры, изменения в личном составе прокуратуры, связь и руководство деятельностью помощников прокурора. Также в отчете важно было указать причины, противодействующие правильному применению прокурорского надзора. В вопросах взаимоотношения с партийными и советскими органами необходимо было учитывать наличие конфликтов и их разрешение, случаи нарушения норм права.

В сжатом очерке политической работы прокуратуры необходимо было отразить наиболее существенные моменты работы общего надзора, выдвинутых главным образом по инициативе прокурора и в частности результаты работы общего надзора с ОГПУ, уголовным розыском и Рабоче-крестьянской инспекцией.

В отчетах в части дознания прокурорам необходимо было показать мероприятия по улучшению состояния органов дознания, дать сравнительную оценку органов дознания с предыдущим периодом. В отношении ОГПУ прокуроры отчитывались о мероприятиях по улучшению работы, имеющихся конфликтах и путях их разрешения, с учетом сравнительной оценки их деятельности и состояние работы по сравнению с предыдущим периодом.

Одним из направлений отчетности были мероприятия прокуратуры в области улучшения личного состава следственного аппарата по губерниям и проведенные мероприятия в деле улучшения постановки работы вообще, а также сравнительная оценка работы с предыдущим периодом.

Работа прокуратуры по улучшению надзора за органами суда, отдельно по Губернским судам и народным судам каждого уезда в отчетных документах должны были отражать общую характеристику работы по отделам Губернских судов с указанием статистических данных, а также имеющиеся конфликты и их разрешение.

В отчетах также необходимо было показать достижения прокуратуры в области улучшения состояния мест заключения за отчетный период, работу «Распредкомиссии», классовый состав заключенных, деятельность совещания по борьбе с преступностью.

В итоге отчета нужно было сделать общие выводы и замечания.

Научная организация труда предполагала строжайшую экономию бумаги канцелярских принадлежностей на основе развертывания социалистического соревнования между техническими работниками прокуратур окружного и городского звена. Документы как правило печатались или заполнялись от руки с использованием всей площади бумаги.

Особое внимание было обращено на организацию статистической отчетности в низовых прокуратурах, где еще имелись случаи, когда ответственные работники

возлагали данную работу на технических работников, ограничиваясь механическим подписыванием статистических таблиц, не проверяя этих таблиц и не замечая их недостатков. В связи с этим НКЮ РСФСР была установлена личная ответственность помощников прокуроров за точность предоставляемых статистических сведений. Одновременно был введен порядок, в соответствии с которым предоставление неверных сведений нижестоящими органами прокуратуры в вышестоящие, рассматривалось как служебный проступок с применением мер дисциплинарного воздействия.

В исследуемый период сложилась практика, когда окружные прокуроры должны были ежеквартально предоставлять отчеты в вышестоящие отделы прокуратур по форме, отражавшей мероприятия по улучшению работы органами дознания, наблюдательное производство за ОГПУ, прокурорский надзор за следствием, органами суда, местами заключений, общая характеристика прокурорского надзора по отношению ко всем государственным органам, а также учет классового состава лиц в местах заключения.

В работе советской прокуратуры пристальное внимание уделяется секретному делопроизводству. Так, в соответствии с циркуляром «2с» «В развитии и дополнении циркулярного распоряжения от 1 мая 1923 г. за №7с», к руководству были приняты прилагаемый перечень вопросов, переписка по которым являлась секретной. Разбивка переписки по степени секретности на «секретно» и «совершенно секретно» производилась под персональной ответственностью соответствующих лиц. За нарушение в делопроизводстве перечня в смысле указания «секретно» на документах, не содержащих в себе секрета и наоборот, принимались строгие меры взыскания.

Общие вопросы переписка о шифрах, шифшобработке, заключения по проектам законодательных органов, касающихся вопросов гособороны, госбюджета и других мероприятий военведа и другие вопросы [2, л. 3–6].

В целях повышения качества работы в органах прокуратуры была осуществлена реформа делопроизводства. Циркуляром НКЮ РСФСР от 13 октября 1924 г. № 169 вместо журнальной системы учета информации вводилась карточная система делопроизводства [3, с. 995]. Взамен существующих книг и журналов учета, а также разнородных реестров устанавливалась более упрощенная и эффективная система учета информации на основе карточек, позволявшая оперативно создавать документы, вести их учет и осуществлять поиск.

Повышению качества отчетности способствовали решения совещания областных прокуроров РСФСР, состоявшееся в июне 1925 г. и рекомендовавшее всем губернским прокурорам совместно с помощниками разработать и принять годовые календарные планы со строгим контролем исполнения и отчетности.

В практику вводятся такие формы работы как ревизия городской и районной прокуратуры и вызов «на камерное совещание» с отчетами отдельных прокуроров. На основании ревизий, отчетов районных и городских прокуратур вышестоящими прокуратурами подготавливались сводные письма с замечаниями, слабыми сторонами работы и мерах по устранению их в последующей работе.

Повышению качества прокурорского надзора должна была способствовать организация грамотной и своевременной отчетности. Отчетность городских и районных прокуратур строилась на тщательной проработке и фиксации всех

материалов, подробно освещая хозяйственно-политические кампании, например, организация и проведение выборов в советы всех уровней, анализ классового состава избирателей и советов, развитие кооперативного движения на селе, хлебозаготовительные мероприятия. Информационные сводки рекомендовалось представлять подекадно 1-го, 11-го, 21-го числа каждого месяца. Прокурорская сводка должна была отражать работу всех органов юстиции города и района [4, л. 28].

Циркуляром № 39 были внесены поправки в циркуляры № 23 и № 90 1927 г. устанавливавших форму статистической отчетности по личному составу. В качестве приложения к циркуляру была составлена инструкция.

В 1930-е гг. в органах прокуратуры продолжили работу по совершенствованию делопроизводства. Создание единой централизованной прокуратуры СССР в 1933 г. выдвинуло на повестку дня повышение качества НОТ в целом и делопроизводства в частности. Значительно улучшилось техническое обеспечение районных и городских прокуратур. В органах прокуратуры устанавливалась единая статистическая отчетность, состоявшая из краткого месячного отчета и полугодового развернутого отчета. Статистическая отчетность отражала работу всех звеньев и всех участков работы органов прокуратуры, качественный учет результатов работы по соблюдению законности. В это время прокуроры союзных республик издают приказы, направленные на строгий учет и хранение районными и городскими прокуратурами законодательного материала, правительственных постановлений и распоряжений, приказов и инструкций прокуроров Союза ССР и РСФСР. Также вводятся правила строго учета, контроля и хранения нормативно-правовых актов, с обязательным ознакомлением оперативных работников с ними под личную роспись, с последующим хранением в хронологическом порядке в подшитом виде и сдачей к концу года в архив.

Распоряжением Прокурора Союза ССР № 37/20 от 25 апреля 1935 г. прокурорам союзных республик рекомендовалось ввести в практику оперативной работы предоставление специальных донесений о наиболее крупных преступлениях и нарушениях законности. Спецдонесения направлялись в адрес сектора учета и информации Прокуратуры Союза ССР в двух экземплярах и заголовком или непосредственно на имя Прокурора Союза ССР. В спецдонесении необходимо было отразить суть преступления и нарушения законности, кем совершено, каким образом обнаружено, какие меры предприняты прокуратурой и дополнительные сведения [5, с. 66].

В целях повышения качества контроля в органах прокуратуры Прокурор Союза ССР 22 апреля 1937 г. принимает приказ № 272, направленный на улучшение качества контроля за исполнением приказов Прокурора Союза ССР.

Важным этапом в организации делопроизводства в органах прокуратуры стал приказ Прокурора Союза ССР от 1 июня 1938 г., направленный на решительную перестройку работы всей прокурорской системы. Через год выполнение приказа было проверено в 38 прокуратурах республик, краев и областей. Также в прокуратуре СССР были обследованы отделы общего надзора, следственный, уголовно-судебный, гражданско-судебный. По результатам проверки были заслушаны доклады большинства проверенных прокуратур на оперативных совещаниях при прокуратуре СССР [6, с. 8].

Практика показывала, что в отдельных прокуратурах наблюдалась волокита, контроль осуществлялся бессистемно, а направленные жалобы в районные прокуратуры из вышестоящих прокуратур не рассматривались в течение года. При этом на неоднократные обращения вышестоящих прокуратур районные прокуроры своевременно ответ не предоставляли. Прокуратуры Челябинской и Чкаловской областей (Оренбургской) не только не организовали контроль за исполнением приказов Прокуратора Союза ССР, но и не вели учет приказов и ознакомление с ними оперативных работников [6, с. 10].

На качество прокурорского надзора и делопроизводство негативное влияние оказали политические репрессии, в результате которых в органах прокуратуры пришли кадры, не имевшие опыта работы. В связи с этим 31 октября 1938 г. был издан приказ Прокурора Союза ССР № 1630 «О новых прокурорских кадрах», где отмечалось, что за последнее время на работу в качестве районных прокуроров по стране выдвинуто несколько тысяч новых работников, громадное большинство которых не имеют опыта прокурорской работы. Одной из основных задач, стоящих перед Прокуратурой Союза, прокуратурами союзных и автономных республик, прокурорами краев и областей является воспитание из вновь пришедших на работу райпрокуроров высококвалифицированных прокурорских работников.

В соответствии с приказом Прокурора СССР предполагалось:

а) в месячный срок издать библиотечку для начинающих райпрокуроров, содержащую изложение задач, стоящих перед райпрокурорами, методы разрешения этих задач, требования, предъявляемые к райпрокурору по вопросам прокурорской, следственной работы, а также работы районного прокурора в суде;

б) систематически издавать приказы и инструкции по основным и наиболее важным вопросам прокурорской деятельности, рассчитанные на райпрокуроров и освещающие эти вопросы с исчерпывающей полнотой;

в) организовать вызов новых районных прокуроров в Прокуратуру Союза ССР для заслушивания их отчетов о работе, а также для ознакомления райпрокуроров с работой центрального аппарата и теми требованиями, которые предъявляются к прокурорским органам;

г) выделить в журнале «За социалистическую законность» специальный раздел: «В помощь райпрокурору»;

2. Прокурорам областей, краев, автономных республик, а также союзных республик, не имеющих областного деления:

а) систематически, изо дня в день, наблюдать за работой райпрокуроров, с этой целью в ближайшие 3-5 месяцев обязать вновь назначенных райпрокуроров представлять проекты всех основных, составляемых ими документов (постановлений, протестов, обвинительных заключений, писем в райорганизации по принципиальным вопросам) в краевые, областные прокуратуры и прокуратуры автономных республик.

Рассмотрение этих документов должно производиться лично областным, краевым или республиканским прокурором в суточный срок с тем, чтобы по каждому проекту постановления, протеста, обвинительного заключения или какому-либо другому документу, представляемому райпрокурором, последнему направлялись развернутые и исчерпывающие указания.

Используя это мероприятие в учебно-воспитательных целях, прокуроры областей, краев и республик обязаны на основе изучения этих материалов выявлять наиболее слабые стороны работы каждого нового райпрокурора и соответственно дифференцировать руководство работой райпрокуроров;

б) в течение месячного срока пересмотреть состав помощников райпрокуроров, следователей и секретарей. В те районы, куда назначены новые районные прокуроры, в целях оказания им помощи и создания необходимых условий для работы, перевести наиболее опытных, квалифицированных помощников райпрокуроров, следователей и секретарей. Менее опытных помощников прокуроров, следователей и секретарей перевести на работу в районы, где работают опытные прокуроры.

В тех случаях, когда по каким-либо причинам переброску секретарей на постоянную работу из одного района в другой произвести не представится возможным, опытные помощники прокурора и секретари должны быть прикомандированы к вновь назначенным прокурорам на 2–3 месяца в целях оказания им помощи в организации работы районной прокуратуры и работы канцелярии районного прокурора;

в) в декадный срок разработать календарный план выездов работников краевых, областных и республиканских прокуратур в район и вызова в аппарат краевой, областной, республиканской прокуратуры районных прокуроров с таким расчетом, чтобы каждый вновь назначенный районный прокурор в течение 1938–1939 гг. был не менее одного раза в 2–3 месяца в аппарате областной, краевой или республиканской прокуратуры и чтобы в тот же срок не менее одного раза работники этих прокуратур посетили районного прокурора.

Руководство и инструктаж вновь назначенных райпрокуроров должен производиться вышестоящими прокурорами дифференцированно, с учетом наиболее слабых сторон работы каждого райпрокурора, квалификации помощника и следователя, вместе с ним работающих. Так, например, районному прокурору, у которого работает опытный и квалифицированный следователь и помощник прокурора, хорошо работающий в области общего надзора, но у которого слабо поставлена работа в суде, прежде всего должна быть оказана помощь в организации этой работы. Прокурору, у которого хорошо поставлена работа в суде, но неудовлетворительно идет работа по общему надзору, необходимо прежде всего помочь в освоении работы по общему надзору, и т. д.;

г) в течение ноября-декабря 1938 г. первого квартала 1939 г. в краевых, областных прокуратурах, прокуратурах автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, созвать совещание всех вновь назначенных райпрокуроров, использовав эти совещания для инструктирования их по основным вопросам прокурорской работы;

д) разработать план прохождения новыми райпрокурорами стажировки в отделах прокуратуры. Прохождение стажировки организовать таким образом, чтобы каждый райпрокурор работал в тех отделах прокуратуры, работа которых им наиболее слабо освоена;

е) проверить обеспеченность всех вновь назначенных райпрокуроров кодексами, руководящими материалами и методическими руководствами и организовать

изучение этих материалов и проверку усвоения их райпрокурорами, используя для этого выезды на места и вызовы райпрокуроров;

ж) всемерно отмечать и поощрять достижения в работе районных прокуроров [8, с. 115 – 116].

Прокурор при ознакомлении с протоколом допроса был обязан сделать на документе надпись об ознакомлении с обозначением часа, дня, месяца и года. Органы прокуратуры были обязаны в точности соблюдать требования уголовно-процессуальных кодексов по осуществлению прокурорского надзора за следствием, производимым органами НКВД.

Приказом Прокурора Союза ССР от 7 марта 1940 г. № 41-5 всем прокурорам союзных республик, краев и областей было рекомендовано завести специальные книги для учета и регистрации приказов. В частности, в приказе отмечалось: «Имеющиеся в Прокуратуре Союза ССР материалы свидетельствует о том, что целый ряд прокуроров республик, краев и областей до настоящего времени не организовали в своих аппаратах контроль за своевременным выполнением приказов Прокурора Союза ССР».

Ни на теоретическом, ни на практическом уровнях не были разработаны вопросы планирования работы органов прокуратуры. При подготовке документов имелись недостатки, а именно неполнота изложения материалов, ошибочность при обобщении выводов, построенных на основе малого числа типичных фактов, неточность изложения фактов, загромождение документа незначительными фактами [9, с. 37 – 38].

Повышению качества НОТ в органах прокуратуры должны были способствовать различные формы соревнования между прокуратурами, направленные на рационализацию и улучшение делопроизводства, уплотнение рабочего дня каждого работника и коллектива, укрепление трудовой дисциплины, проведение мероприятий, направленных на повышение общеобразовательного и специального теоретического уровня, повышение деловой квалификации и политической грамотности [10, с. 54].

Подводя итоги необходимо отметить, что в исследуемый период отсутствовали единые государственные стандарты, устанавливающие единые требования делопроизводства в органах государственной власти. Также отсутствовал единый союзный нормативно-правовой акт, регулирующий делопроизводственное обеспечение в прокуратурах союзных и автономных республик, прокуратурах краевого, областного, городского и районного звена. Организация делопроизводства в органах прокуратуры осуществлялось на основе декретов СНК РСФСР, циркуляров наркома юстиции РСФСР, приказов Прокурора Союза СССР. Организационное руководство по внедрению и использованию НОТ было направлено на совершенствование организации в работе всех звеньев органов прокуратуры, повышение производительности и рационализацию труда. Первостепенное значение придавалось созданию оптимальных условий труда, нормированию труда, изучению затрат рабочего времени на выполнение определенного объема работ, распределению должностных обязанностей. На особом учете находилась организация делопроизводства, особенно в прокуратуре городского и районного звена. Ответственность за данное направление возлагалась непосредственно на прокурора, который был обязан осуществлять планирование

рабочего времени, проводить грамотную работу по подбору кадрового состава и повышении ими квалификации, систематически следить за состоянием делопроизводственной работы. В свою очередь ответственный за делопроизводство секретарь руководил работой канцелярии, осуществлял контроль за исполнением обязанностей подчиненными, умением работать с документами и деловыми бумагами, за своевременным и правильным составлением статистических отчетов, учетом и регистрацией поступающих в прокуратуру жалоб и заявлений граждан, знанием архивного дела. В прокуратурах осуществлялся строгий учет количества израсходованной бумаги в месяц, квартал, за год. Составной частью НОТ была организация соревнования между прокуратурами республики, края, области по оптимизации рабочего времени, за экономию канцелярских принадлежностей и бумаги.

Список литературы:

1. Декрет СНК РСФСР от 2 марта 1918 г. «О форме бланков государственных учреждений» // Свод Указаний. 1922. – № 29.
2. ГАРК. Ф. Р 1110. Оп. 1. Д. 18.
3. Циркуляр НКЮ РСФСР от 13 октября 1924 г. № 169 // Еженедельник советской юстиции. 1924. – № 41.
4. ГАРК. Ф. Р 703. Оп. 1. Д. 1.
5. Распоряжение Прокурора Союза ССР № 37/20 «О специальных донесениях» от 25 апреля 1935 г. // Социалистическая законность. 1935. – № 10.
6. Лебединский В. Годовщина принятия приказа Прокурора Союза от 1 июня 1938 года // Социалистическая законность. 1939. – № 7.
7. Приказ Прокурора Союза СССР № 1630 «О новых прокурорских кадрах» // Социалистическая законность. 1938. – № 12.
8. Беляев И. О некоторых организационных вопросах в органах прокуратуры // Социалистическая законность. 1941. – № 3.
9. В. Бочков, Шершаков Г. Социалистическое соревнование в органах прокуратуры // Социалистическая законность. 1941.

Khayali R. I. Regulatory and legal support of the scientific organization of labor, office work and reporting in the bodies of the soviet prosecutor's office (1920s - 1930s) // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 2. – P. 87-94.

The article analyzes the scientific organization of labor in the bodies of the Soviet prosecutor's office. The process of forming office work in the prosecutor's office of the district, city and regional level, forms and methods of working with documents is shown. The conclusion is made: the organizational guidance for the implementation and use of the scientific organization of labor was aimed at improving the organization of office work in the prosecutor's office, increasing productivity and rationalizing labor.

Key words: prosecutor's office, scientific organization of labor, office work, document, reporting.

Spisok literatury:

1. Dekret SNK RSFSR ot 2 marta 1918 g. «O forme blankov gosudarstvennyh uchrezhdenij» // Svod Uzakonenij. 1922. – № 29.
2. GARK. F. R 1110. Op. 1. D. 18.
3. Cirkulyar NKJU RSFSR ot 13 oktyabrya 1924 g. № 169 // Ezhenedel'nik sovetskoj yusticii. 1924. – № 41.
4. GARK. F. R 703. Op. 1. D. 1.
5. Rasporyazhenie Prokurora Soyuz SSR № 37/20 «O special'nyh donesenyah» ot 25 aprelya 1935 g. // Socialisticheskaya zakonnost'. 1935. – № 10.
6. Lebedinskij V. Godovshchina prinyatiya prikaza Prokurora Soyuz ot 1 iyunya 1938 goda // Socialisticheskaya zakonnost'. 1939. – № 7.
7. Prikaz Prokurora Soyuz SSSR № 1630 «O novyh prokurorskih kadrah» // Socialisticheskaya zakonnost'. 1938. – № 12.

8. Belyaev I. O nekotoryh organizacionnyh voprosah v organah prokuratury // Socialisticheskaya zakonnost'. 1941. – № 3.
9. V. Bochkov, SHershakov G. Socialisticheskoe sorevnovanie v organah prokuratury // Socialisticheskaya zakonnost'. 1941.