

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРОИЗВОДСТВОМ ДЕЛ В СУДАХ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

ГАВРИЛОВ Станислав Олегович

доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственного и административного права

РАСПОПИН Антон Владимирович

соискатель кафедры государственного и административного прав
ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный университет»
г. Кемерово, Россия

В статье анализируются процессы организационно-правового становления органов прокурорского надзора в РСФСР. Анализируется состояние одного из важнейших направлений деятельности прокуратуры – осуществление функции судебного надзора. Определяются нормативные основания надзора за производством дел в судах. На основе обширных фактологических данных дается общая характеристика результативности данного вида прокурорской деятельности.

Ключевые слова: прокурорский надзор, судебный контроль.

Государственная контрольно-надзорная функция, учитывая отсутствие в стране в 1917-1922 гг. прокуратуры, не могла быть осуществлена вне соответствующих форм, в которых была призвана реализовываться. В условиях бурно развивающихся гражданских правоотношений надзор за законностью, возникший одновременно с зарождением социалистической законности и принятием первых декретов [11, с. 44], можно рассматривать в качестве основного направления контрольно-проверочной деятельности первых, после Октябрьской революции 1917 г., российских судов, в том числе таких, не упоминавшихся в юридической литературе, разновидностей, как жилищные суды и примирительные камеры Москвы в июне 1918 г. Именно на них возлагался надзор за соблюдением декретов, постановлений и других нормативных актов Советской власти и наложение на виновных в их нарушении взысканий. К 1918 г. относятся также первые упоминания о судебной надзорной деятельности по гражданским делам Народного Комиссариата юстиции, к

функциям которого первоначально относилось и рассмотрение в порядке надзора жалоб на кассационные определения губернских Советов народных депутатов [2, л. 75].

В январе 1918 г. постановлением НКЮ при отделе личного состава и судостроительства организовано отделение для рассмотрения жалоб на решения ревтрибуналов [4]. Дальнейшее развитие идеи надзора НКЮ за законностью рассмотрения судебных дел привело к формулировке в «Положении о народном комиссариате юстиции» 1921 г. задач «рассмотрения в порядке высшего судебного надзора вступивших в законную силу решений и приговоров, дачи руководящих разъяснений судебным органам» [3, л. 22].

При этом именно разъяснительное направление, функция толкования составили самостоятельную часть надзорной деятельности, которая до сих пор органически входит в понятие судебного и прокурорского надзора. Во вновь создаваемые правоохранительные органы уже с 1917-1918 гг. шли запросы, связанные с применением закона, его пониманием.

Выполняя фактически законотворческие функции толкования, ими готовились соответствующие нормативно-правовые разъяснения. Так, Комиссариат финансов обратился с просьбой к Комиссариату юстиции сделать дополнение к Инструкции о введении в действие декрета об отмене наследования [1, л. 37].

Отдел судебного контроля, созданный по Положению об отделах НКЮ РСФСР [5] 26 ноября 1920 г. в структуре наркомата, на который возлагалось рассмотрение в порядке надзора решений народных судов, был, очевидно, по выражению Д.И. Курского, предвестником функций не только будущего Верховного Суда РСФСР, но и Прокуратуры республики [12, с. 903].

В 1917-1918 гг. надзор за исполнением законов от имени губернских исполнительных комитетов осуществляли комиссары юстиции; в 1918-1921 гг. – губернские отделы юстиции при губисполкомах. Многоликость судебного надзора подтверждается, в частности, реализацией его через функции Советов народных судей и областных народных судов. Идея высшего, независимого прокурорского надзора «выкристаллизовывалась» на базе органического соединения наиболее характерных форм контрольно-проверочной деятельности правоприменительных органов – ВЦИКа, Совнаркома, наркоматов юстиции и государственного контроля (затем РКИ) и их местных органов. В связи с этим и сегодня вряд ли можно считать исторически и научно обоснованной, «всеохватывающей» идею «правосудизации», которая могла бы лечь в основу всех контрольно-надзорных правоотношений в демократическом обществе. Речь идет и о преувеличенном, с нашей точки зрения, значении судебного контроля и даже о слиянии (поглощении) органов прокуратуры такими административно-исполнительными органами, как Министерство юстиции, предложения о чем в последнее время без достаточных аргументов делались. Мы уже отмечали в связи с последним, что такие предложения не учитывают ни исторический опыт, ни перспективы развития института прокуратуры.

Развитие идеи прокурорского надзора и организационно-правовых гарантий исполнения

законов было, естественно, связано с законодательным обеспечением единого контрольно-надзорного органа в виде прокуратуры. 26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре в РСФСР с судебно-надзорным разделом. Вскоре положения о прокурорском надзоре были приняты в других республиках.

В Положении, принятом ВЦИК, указывалось, что государственная прокуратура учреждается «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» [6]. Здесь для судебного надзора характерно указание на обязательность надзора «за соблюдением законности», относящейся, по всей видимости, как к процессу рассмотрения судебных дел, так и к результатам такового. Приоритетное значение имела, естественно, борьба с преступностью. Д.И. Курский в связи с этим пришел к выводу, что народные суды в нашей стране – «это суды, которые призваны разрешать (исключительно) вопросы уголовной юрисдикции» [10, с. 54].

В.И. Замятин и Ю.А. Заленский справедливо отмечают, что Положение о прокурорском надзоре в РСФСР от 26 мая 1922 г. вообще непосредственно не предусматривало осуществления прокурорского надзора за рассмотрением гражданских дел, считая, что такой надзор впервые получил нормативное закрепление в изданной в конце июля 1922 г. «Временной инструкции губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора» [9, с. 294]. Характерна и выраженная в ней концепция прокурорского надзора по гражданским делам: прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве осуществляется «во всех случаях, когда имеется налицо нарушение закона или такое бездействие, которое грозит интересам proletарского государства».

«До новой экономической политики, – указывал один из видных деятелей юстиции Я. Бранденбургский, – порядок гражданского процесса лишь в самой малой степени занимал законодателя, и только 8 августа 1921 г. Народный комиссариат юстиции вносит первое существенное дополнение к Положению о надзоре суда в области гражданского судопроизводства».

производства. «Новая экономическая политика РСФСР настойчиво требует, – гласит циркуляр НКЮ, – ...чтобы органы юстиции приспособляли свой аппарат к решениям, вызываемым возрождением хозяйственной жизни страны» [7, с. 1].

Понятно, что «приспособление» всего аппарата и судопроизводства к сложной обстановке НЭПа, к условиям, предполагавшим развитие социалистического хозяйства и «победы его над частнокапиталистическими элементами» [9, с. 296] вовсе не предполагало обеспечение равной законности в равных правоотношениях, исходя из подхода прежде всего классового, а интересов – партийных. Участием в гражданском процессе прокуратура призвана охранять интересы государства и трудящихся масс, – ориентировались работники правоохранительных органов, – правильность проведения классовой линии. Как и везде, в этой области своей работы, которая может пониматься единственно как линия защиты интересов класса, не должен изображать из себя объективного советника суда в разборе им данного спора, но твердо, наравне с защищаемой стороной, должен добиваться удовлетворительного для нее решения вопроса [8, с. 26].

Уже в начале 1920-х гг. складываются и теоретически обосновываются практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве и надзорная деятельность в гражданском процессе. В подготовленном для печати «Руководстве для прокуратуры» его процессуальное положение рассматривалось на основе неизвестных для дореволюционной прокуратуры функций надзора за деятельностью всех органов власти как «со стороны соблюдения ими действующих законов, так со стороны правильности данных им в гражданско-правовой сфере полномочий». При этом участие прокурора в гражданском процессе, хотя и рассматривалось как деятельность «сторонны особого рода», одновременно оценивалось и с позиций его права и обязанности дачи заключений; обосновывались права прокурора на самостоятельное возбуждение дела, основания для проявления им инициативы в постановке вопросов, случаи участия его в процессе по предложению суда.

Несмотря на то, что статья 2 ГПК РСФСР предоставляла прокурору широкие возможности участия в процессе реализации гражданских прав и обязанностей, в то время прокуратуры ориентировались, прежде всего, на дела, затрагивающие интересы государственных предприятий, учреждений, кооперации и сельскохозяйственных коллективов, а также вдов, сирот, инвалидов труда и войны, красноармейцев. С участием прокурора рассматривались дела о расторжении противозаконных сделок, в том числе совершенных под влиянием крайней нужды, о возврате отобранного имущества у бывших владельцев, о передаче бесхозяйственно используемых строений в муниципализированный фонд, о выселении трудящихся по искам собственников (частных владельцев) строений.

Вполне оправданное в самые первые революционные годы «классовое» начало в надзорной деятельности прокуратуры, четко ориентированный надзор лишь в интересах государства, беднейших и слабозащищенных слоев населения, равно как и защита прав трудящихся по найму на частно-капиталистических предприятиях и в кулацких хозяйствах, существенно исказило и односторонне сформировало дальнейшее развитие института прокуратуры в целом, его функций надзора в гражданском судопроизводстве, в частности. Начал складываться своеобразный стереотип ориентирования прокурорской деятельности на публичные, государственные интересы в ущерб интересам личности, гражданина, что не могло не причинить ущерба и принципу единой законности, декларированной и провозглашенной Советской властью, не могло не стать основой для разрыва между словом и делом, неоправданного развития одних функций прокурорского надзора в ущерб другим. Примером такого «дисфункционального» развития и стали государственно-правовые приоритеты в ущерб интересам конкретного человека, личности, приоритеты защиты отдельных форм собственности гражданским и уголовным способом ее охраны.

Таким образом, следует признать, что надзорная деятельность, развивавшаяся на основе судебно-контрольной деятельности

кассационных инстанций и контрольной деятельности НКЮ, в первые годы большевистского режима не ставила главной задачей охрану личности, предупреждение и устранение допущенных в отношении граждан судебных ошибок. Основной задачей этой деятельности было установление единой судебной практики – управленческая, по существу, задача и соответствующая ей функция. Если

применительно к гражданскому судопроизводству все это еще, может быть, и не представляло большой опасности для личности человека, не было непосредственно направлено против его жизни, здоровья, свободы, то уголовно-правовые отношения ставили под угрозу саму его жизнь и судьбу, надолго исказив становление и нормальное развитие судебно-надзорной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 353. Оп. 1. Д. 15.
2. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 353. Оп. 2. Д. 35.
3. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 353. Оп. 5. Д. 597.
4. Собрание Узаконений (СУ) РСФСР. 1918. № 21. Ст. 314
5. Собрание Узаконений (СУ) РСФСР. 1920. № 90. Ст. 465.
6. Собрание Узаконений (СУ) РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
7. Гражданское судопроизводство в новом суде // Еженедельник советской юстиции. – 1923. – № 1.
8. Еженедельник советской юстиции. – 1924. – № 47.
9. *Замятин В.П., Заленский Ю.А.* Прокурорский надзор в гражданском судопроизводстве // На страже советских законов. – М., 1972.
10. *Курский Д.И.* Избранные статьи и речи. – М., 1958. – 330 с.
11. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов, 1987. – 159 с.
12. Энциклопедия государства и права. Т. 2. – 1930. – № 1.

PROSECUTOR'S SUPERVISION OF PROCEEDINGS IN COURTS DURING THE PERIOD OF THE FORMATION OF THE SOVIET LAW ENFORCEMENT SYSTEM

GAVRILOV Stanislav Olegovich

Grand PhD in Historical Sciences, PhD in Legal Sciences, Professor
Head of the Department of State and Administrative Law

RASPOPIN Anton Vladimirovich

Applicant for the Department of State and Administrative Law
Kemerovo State University
Kemerovo, Russia

The article analyzes the processes of organizational and legal formation of prosecutorial supervision bodies in the RSFSR. The article analyzes the state of one of the most important areas of the prosecutor's office - the exercise of the function of judicial supervision. The normative grounds for supervision over the proceedings in the courts are determined. On the basis of extensive factual data, a general characteristic of the effectiveness of this type of prosecutor's activity is given.

Key words: prosecutor's supervision, judicial control.