

И.А. Гридунова

Роль прокурорского надзора в защите прав граждан от произвола властей в 1920-е гг. (на материалах Алтая)

На сегодняшний день прокуратура является государственным органом, в котором достаточно органично сбалансированы функции защиты интересов как государства, так и человека и гражданина. Изначально же прокуратура создавалась и развивалась в первую очередь с целью защиты интересов государства. По мере того, как государство все более эффективно реализовывалось как таковое, появилась потребность в органе, который с таким же успехом функционировал бы в сфере в защите прав и свобод человека. Однако сама концепция субъективных прав граждан, ее соотношение с понятием законности, место в практической деятельности прокуратуры отнюдь не однозначно воспринимались в разные исторические периоды развития нашего государства. Если не знать и не учитывать этого, то вряд ли можно разносторонне раскрыть указанное направление работы прокуратуры.

В публикациях, посвященных истории советской прокуратуры, как правило, в обобщенном плане рассматривается процесс становления и развития этого органа надзора, место прокуратуры в системе правоохранительных органов. Но в них не показаны многие вопросы, в том числе роль прокурорского надзора в соблюдении прав и интересов граждан. Нужно заметить, что история прокуратуры Алтайского края еще не стала предметом научного исследования, в связи с чем на региональном уровне не освещалась деятельность этого органа надзора.

Цель нашего исследования состоит в изучении роли прокурорского надзора в сфере защиты прав и интересов граждан от произвола властей на Алтае в 1920-е гг. В рассматриваемый период Алтай оставался аграрным регионом, большей частью его населения являлось крестьянство, интересы которого были связаны с сельским хозяйством. Эта региональная специфика определила основные направления прокурорского надзора в сфере обеспечения прав и интересов граждан.

Источниковой базой настоящего исследования являются документы из архивных фондов прокуратуры и исполнительных органов, сосредоточенные в Центре хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФ АК) в Барнауле и Государственном архиве Новосибирской области (ГАО) в Новосибирске.

В начальный период деятельности советской прокуратуры существовала ориентация на обеспечения прав и интересов трудящихся (лишь Положение о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. нормативно

закрепило эту задачу прокуратуры как самостоятельную). На IV съезде работников юстиции в 1922 г. старший помощник прокурора республики Н.В. Крыленко заявил: «Революционная законность – это установление такого правопорядка в государстве, при котором каждому гражданину предоставляется право совершать то, что законом не запрещено» [1, с. 43].

В циркуляре Н.В. Крыленко от 1923 г. проводилась мысль о необходимости укрепления связи с рабочими массами, защиты их прав. Прокуроры ориентировались на такое повседневное направление работы, «чтобы каждый трудящийся страны знал и понял, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого близкого защитника и охранителя его интересов. Вся та сторона повседневной жизни, которая ближе всего касается трудовых масс, где нарушения закона более всего способны вызвать протест и недовольство, должна быть объектом сугубого внимания прокуратуры» [2, с. 15]. Аналогичная мысль повторяется и в других директивах.

Таким образом, если не считать рабоче-крестьянскую инспекцию, прокуратура была едва ли не единственным правоохранительным органом, который мог защитить права и интересы граждан.

Свою деятельность на местах прокуроры, как правило, начинали с обращений – объявлений в местных газетах. 28 августа 1922 г. в «Красном Алтае» было опубликовано следующее сообщение: «Прокуратура Алтайской губернии обращается ко всем трудящимся, ко всем профессиональным и партийным организациям с призывом к укреплению революционной законности путем сообщения в прокуратуру о случаях ее нарушения» [3, л. 32].

В 1923 г., когда органы прокуратуры уже в достаточной степени были организованы и укреплены, отмечается резкое возрастание числа жалоб.

Количественный рост жалоб оценивался работниками прокуратуры, с одной стороны, как признак ее растущей популярности и связи с трудящимися массами. Однако, с другой стороны, данный факт свидетельствует о низком уровне защищенности прав и интересов граждан. К сожалению, именно этот смысл жалобы как бы ускользал тогда от внимания работников прокуратуры, во всяком случае, отходил на второй план.

Содержание жалоб дает представление не только об основных направлениях работы прокуратуры, но и о «болевых точках» законности, распространенности

и характере нарушений прав и интересов граждан. Так, более половины жалоб касалось судебно-следственных вопросов, жаловались в основном на необоснованные аресты и задержания. На втором месте были жалобы на незаконные действия органов власти [3, л. 32]. Надо сказать, что эта статистика носила весьма условный характер, далеко не все нарушения влекли за собой обжалование. Следует учитывать неграмотность населения, прежде всего сельского, политическую пассивность и традиционное опасение обращения к властям. Кроме того, существовали целые сферы субъективных прав и интересов, где по разным причинам защита их не была гарантирована. Прежде всего это относится к политическим правам и свободам граждан. Хотя Конституция РСФСР 1918 г. провозглашала целый ряд политических прав и свобод, на деле они так и остались декларацией, не говоря уже о прямом лишении политических и других прав довольно многочисленной группы населения по классовому признаку. Это оправдывалось ссылками на продолжающуюся острую классовую борьбу и опасность использования демократических свобод и институтов в интересах «контрреволюционных классов враждебных элементов» [4, с. 26–31].

Уже в период своего становления, в отличие от ряда десятилетий дальнейшего развития, органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой задачу быть ближе к населению. Так, на необходимость тесной связи органов прокуратуры с трудящимися и их организациями указывалось в письме НКЮ прокурорам губерний и областей в 1923 г. В нем, в частности, говорилось, что прокуратура есть орган рабочего класса, и всем лицам прокурорского надзора предлагалось поставить своей основной задачей укрепление связи прокуроров с рабочими массами. Главная задача подобного сближения заключалась в распространении правовых знаний [5, с. 124].

Работа алтайской прокуратуры в данном направлении выражалось в следующем: выступление с докладами на правовые темы, оформление специализированных стенгазет, подготовка статей по правовым вопросам для местной печати. Однако больших успехов достигнуто не было: за первую половину 1925 г. работниками алтайской прокуратуры было представлено 33 доклада, тогда как в Новониколаевске – 200 [6, л. 143].

Одной из самых активных в сфере охраны прав и интересов граждан была деятельность прокуратуры по борьбе с беззакониями местных властей, административным произволом. Гражданская война выдвинула наверх людей, для которых главным в области права стал принцип «революционной целесообразности». Управлять для них значило распоряжаться вполне самостоятельно, не подчиняясь какому-либо закону. Поэтому неудивительно, что со стороны местных работников возникло недовольство курсом на укрепление единой законности и создание прокуратуры, призванной ее отстаивать.

В ходе защиты прав и интересов граждан от произвола местных властей прокуратура сталкивалась с курьезными, с современной точки зрения, случаями, однако в то время весьма обыденными. Например, воспрещалось осуществлять порчу древесных насаждений на улице путем привязки к ним лошадей. В постановлении Косихинского РИКа «О санитарных мерах» запрещалось мытье грязного белья в реках, а в «противопожарных мерах» – ввоз во дворы соломы и хлеба в скирдах [7, л. 4, 5].

Основные нарушения в деятельности местных органов власти и главная причина столкновений между ними и прокуратурой касались прав граждан в сфере налоговой политики. В 1922–1923 гг. данные столкновения происходили при сборе продналога.

Действия продработников нередко нарушали права граждан. Местная власть, публично осуждая методы их работы, в то же время ничего не делала для борьбы с ними, напротив, создавала условия для подобных действий. Губком РКП(б), опасаясь срыва продкампаний, за которые он нес ответственность, фактически не реагировал на факты насилия в отношении крестьян, требовал от прокурора не проводить расследований до завершения сбора продовольственного налога. Но и в дальнейшем дела о «продработниках» превращались в «мертвый материал», а если и доходили до суда, то, как правило, заканчивались оправдательными приговорами. Даже обвинительные приговоры нередко отменялись. Наглядным примером такого подхода стало «дело Циблеева», которого за жестокость крестьяне называли «автором мандата на право мордобитий и пустякотворений». Без всяких оснований этот продработник был освобожден из заключения, а попытки прокурора опротестовать данное решение привели к тому, что губком РКП(б) и губисполком обвинили его в «политической невыдержанности» [8, л. 194; 9, л. 97, 98, 99, 100].

Первым попытался изменить данную ситуацию И.И. Цитович – второй губернский прокурор на Алтае. Он добился предания суду не только ряда продработников, но и представителей власти, виновных в беззакониях, в нарушении прав граждан при сборе продналога [3, л. 84].

Принципиальная позиция губпрокурора вызвала жесткое противодействие. Губком РКП(б) направил в вышестоящие инстанции прошение об отзыве И.И. Цитовича «как не соответствующего должности прокурора».

Несмотря на то, что в конечном итоге И.И. Цитович вынужден был уйти с занимаемой должности в октябре 1923 г., его деятельность способствовала изменению отношений между органами власти и прокуратурой. Руководители местных органов власти начинают осознавать, что «время революционной целесообразности» закончилось.

Изменяется отношение к закону, с мнением прокуратуры начинают считаться, но нарушения прав граждан продолжаются. Так, в 1925 г. губком незаконно создает комитет, основная цель которого – сбор продналога с населения. Одним из методов работы комитета являлось насилие. После протеста прокурора этот комитет был ликвидирован [9, л. 34].

Различного рода незаконные обложения, как правило, исходили от сельсоветов для собственных нужд. Так, Савинский сельсовет Алейского района проводил самообложение по 30 копеек со двора для организации венерического пункта, за счет незаконного обложения проводилась надбавка к жалованью по 5 руб. председателю и секретарю Павловского сельского совета. И таких примеров много [7, л. 5].

Оказавшись в кризисной ситуации 1927–1928 гг., центральные государственные органы без колебаний пошли на эскалацию административных мер в сфере экономики. Аналогичные тенденции возникают и в системе правовых отношений. Начинается ликвидация или, в лучшем случае, ограничение прав человека. Свертывание характерной для периода нэпа законности изменяет роль прокуратуры в советском государстве, ослабляет ее позиции.

Обостряются отношения между прокуратурой и местной властью. Последняя, преследуя свои интересы в хлебозаготовительной кампании, не считалась с мнением прокурора. «Если будешь требовать от РИКа различных запросов, я буду доносить на тебя в Окружком. Я приказал РИКу на твои запросы не отвечать», – заявил уполномоченный из Ребрихи Брюховецкий прокурору Бабину. И действительно, некоторое время на запросы не отвечали [10, л. 110].

Похожая ситуация складывалась в Шелаболихинском районе. Некоторые из РИКов игнорировали предложения и протесты прокурора. Проверка выявила 82 нарушения при обложении в индивидуальном порядке и при наложении штрафов за сокрытие объектов обложения. Помощник прокурора Бабин опротестовал их. Большинство протестов Шелаболихинский райисполком отклонил. Бабин же считал, что это неосновательно [10, л. 110].

И все же, несмотря на неоднозначность и даже некую парадоксальность своего положения (орган надзора за законностью в период свертывания законности), прокуратура продолжала отстаивать права и интересы граждан.

Основными нарушениями прав и интересов граждан в период хлебозаготовок являлись: незаконное изъятие хлеба, сельскохозяйственной техники и другого имущества, под угрозой расправы принуждали брать облигации займа на индустриализацию, применяли насилие над крестьянами (способы насилия разнообразны: фиктивные расстрелы, побои, похороны живых «кулаков», изнасилование их жен), приравнивали к категории кулаков середняков и бедняков,

превращая там самым борьбу за хлеб в раскулачивание [11, л. 28об., 29].

Прокурорская проверка в Верх-Чумышском районе Барнаульского округа осенью 1928 г. показала, что индивидуальное обложение относительно 20% крестьянских дворов проведено незаконно. Материалы проверки были направлены в окрисполком, который, в свою очередь, предложил райисполкомам устранить данные нарушения. Повторная прокурорская проверка показала, что «массовые искажения Положения о сельхозналоге изжиты, остаются лишь отдельные факты нарушений» [12, л. 25, 25об., 26].

В сферу защиты прокуратуры попадали права чуждых советскому государству классов. В докладной записке прокурора Барнаульского округа К.А. Монастырева от 9 апреля 1929 года сообщается, что в органы надзора с жалобами на действия комиссии по хлебозаготовке обращается большое количество зажиточной части населения. Так, в течение двух дней окружную прокуратуру пришло не менее сорока человек. В ходе разговоров выяснилось, что количество «наложенного» комиссией хлеба неадекватно возможностям крестьян. Так, житель деревни Романовой Косихинского района Нефед Лежнев заявил, что из 800 «наложенных» пудов мог бы уплатить 200, так как всего имеет 400 пудов хлеба. Яков Блинов, житель той же деревни, из 400 «наложенных» мог бы вывезти 150, так как имеет всего 350 пудов хлеба. Прокурор обратился к секретарю окружкома ВКП(б) с просьбой решительно запретить подобные незаконные действия комиссии [13, с. 65]. К сожалению, результат данного разбирательства не известен.

Одним из направлений деятельности прокуратуры стала защита политических прав граждан. Появление людей, лишенных избирательных прав, являлось результатом дискриминационной политики большевиков по отношению к неугодным гражданам новой страны. В категорию «лишенцев» (так их стали называть в обществе) входили, как правило, граждане, использующие наемный труд, жившие на доходы в виде процентов с капитала, торговцы, священнослужители и др. В силу специфики социального развития советского общества люди зачастую лишались вместе с политическими и обычных человеческих прав.

Принятие первой советской конституции в 1918 г. положило начало существования советского института «лишенчества». Однако же в Центре хранения архивного фонда Алтайского края не встречаются дела лишенных избирательных прав, сформированные ранее 1928 г. [14, с. 239]. Это можно объяснить тем, что только во второй половине 1920-х гг. окончательно устанавливается процессуальный порядок лишения и восстановления в избирательных правах. К тому же первоначально лишение избирательных прав не подразумевало особых ограничений. «Лишенцы» не испытывали жесткого прессинга, поэтому сами и

окружающие относились к подобному ограничению относительно спокойно.

Экономическая и политическая ситуация в 1928–1929 гг. значительно отличалась от ситуации, в которой проводилась предыдущая перевыборочная кампания. Особенностью данных выборов становится настоящая охота за «недолишенными» «кулаками». Так, в Бийском округе «по приблизительным подсчетам недо выявлено, недоложено около 70000 кулаков» [15, с. 33]. В условиях неуклонного роста численности «лишенцев» увеличивается и поток жалоб. Упорство, с которым многие «лишенцы» боролись за свои права в кампанию 1928–1929 гг., объяснялось, в частности, тем, что условия существования лишенцев становились невыносимыми из-за дополнительного ограничения прав во всех сферах жизни.

В директивном письме краевого прокурора Сибири от 7 октября 1928 года окружным прокурорам предлагалось выявлять случаи неправильного лишения избирательных прав бедноты (на почве сведения личных счетов и ошибок). Но одновременно с этим подчеркивалось, что принципиальным значением для жизни советской деревни является лишение избирательных прав кулаков и их иждивенцев, особенно в период предвыборной кампании. Прокурора призывали строго следить за этим процессом [16, л. 44].

Проверка избирательных комиссий второго участка Барнаульского округа в декабре 1928 г. показала, что сроки рассмотрения жалоб на неправильное лишение избирательных прав не соблюдались. Прокурор обратил на это внимание исполкомов. Но ситуацию изменить не удалось. В другом же случае прокурору

удалось добиться определенных результатов. Так, за 6 отчетных месяцев (с 1 октября 1928 по 1 апреля 1929 г.) с того же участка поступило 55 заявлений на неправильное лишение избирательных прав, из них всего 7 впоследствии удовлетворили [17, л. 120].

Институт прокурорского надзора возникает как неизбежное проявление центростремительных тенденций на самых ранних этапах советского государственного строительства. Основное внимание прокуратуры концентрируется на деятельности центральных и местных органов власти. Смена ориентиров в работе местных органов власти (переход от целесообразности Гражданской войны к законности) происходила с трудом и влекла за собой массу нарушений, в том числе и в сфере прав и интересов граждан. Единственным, если не считать рабоче-крестьянской инспекции, органом, защищающим права граждан, являлась прокуратура. На первых порах деятельность органа надзора в сфере защиты прав граждан являлась довольно эффективной, особенно в сфере налоговой политики. Правовая пропаганда, проводимая прокуратурой, способствовала ликвидации юридической неграмотности широких кругов населения.

К концу 1920-х гг. произошли существенные изменения как в экономическом, так и в политическом курсе страны. Все чаще не закон, а волевые решения и указания высшего руководства начинают определять развитие общества. Прокуратура являлась элементом пролетарского государства, тоталитарной, идеологической системы, выполняла ту роль и те функции, которые определялись самой системой. К концу 1920-х гг. она лишилась возможности эффективно отстаивать права граждан.

Библиографический список

1. Советская прокуратура: очерки истории. – М., 1993.
2. Полянский, С. К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору / С. Полянский // Еженедельник советской юстиции. – 1925. – №41.
3. Центр хранения архивного фонда Алтайского края (ЦХАФ АК). – Ф.Р.-30. – Оп. 3. – Д. 58.
4. Курицын, В.М. Становление социалистической законности / В.М. Курицын. – М., 1983.
5. Бессарабов, В.Г. Советская прокуратура (1922–1991 гг.) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. – 2002. – №12.
6. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-30. – Оп. 3. – Д. 86.
7. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-113. – Оп. 1. – Д. 41.
8. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-30. – Оп. 3. – Д. 57.
9. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-30. – Оп. 3. – Д. 62.
10. Государственный архив Новосибирской области. – Ф. Р.-20. – Оп. 2. – Д. 181.
11. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-688. – Оп. 2. – Д. 1.
12. ЦХАФ АК. – Ф.Р. 113. – Оп. 3. – Д. 351.
13. ЦХАФ АК. – Ф.Р. 113. – Оп. 3. – Д. 345.
14. Полякова, Д.А. Источники доходов как причина лишения избирательных прав на Алтае: 1928–1936 гг. / Д.А. Полякова // Экономическая история Сибири XX века. – Барнаул, 2006. – Ч. 2.
15. Маргиналы в социуме. Маргиналы как социум. Сибирь (1920–1930-е годы). – Новосибирск, 2004.
16. ЦХАФ АК. – Ф.Р. 113. – Оп. 3. – Д. 371.
17. ЦХАФ АК. – Ф.Р.-113. – Оп. 3. – Д. 373.