

ЕЖЕНЕДЕЛЬНИК СОВЕТСКОЙ ЮСТИЦИИ

№ 52

31 декабря 1927 года.

№ 52

Надзор прокуратуры по жалобам за 1 полугодие 1927 г.

Сводная ведомость движения жалоб на незаконные действия местных органов власти за первое полугодие 1927 года показывает большую работу органов прокурорского надзора по укреплению революционной законности на местах.

На первое января 1927 года оставалось в производстве прокуроров 11.733 нерасследованных жалобы. За первое полугодие поступило вновь 239.846 жалоб, то-есть на 33 процента больше по сравнению со вторым полугодием 1926 г. и на 48,6 процентов больше сравнительно с первым полугодием 1926 года.

Сравнительные данные о движении жалоб в местных прокуратурах по полугодиям, начиная с 1924 года, мы получаем из следующей таблицы ¹⁾:

I полуг. 1924 года.	II полуг. 1924 года.	I полуг. 1925 года.	II полуг. 1925 года.	I полуг. 1926 года.	II полуг. 1926 года.	I полуг. 1927 года.
122054	122791	167813	166343	161399	180214	239846

Прокуратура с каждым годом подходит все ближе и ближе к обслуживаемым ею массам трудящихся. Четверть миллиона жалоб рабочих и крестьян за полугодие крепко связывают прокурорский надзор с повседневными нуждами трудящихся. Производством расследования незаконных постановлений и распоряжений местных органов власти и восстановлением законного порядка прокуратура связывается тысячами нитей с рабоче-крестьянскими низами и становится все более близкой, понятной, доступной, авторитетной и полезной для рабочих и крестьян. Выявляемая в жалобах активность последних с каждым годом растет.

Из 251.579 жалоб расследовано за полугодие 225.503 жалобы, что составляет свыше девяноста процентов всего количества жалоб, бывших в производстве в порядке общего надзора. Осталось нерасследованных на первое июля 1927 года около 10% всех жалоб в порядке общего надзора.

Какие социальные категории населения обслуживаются прокуратурой при расследовании этих жалоб? Девяносто семь с лишним процентов жалоб исходят от трудящихся. Только 2,7 процента жалоб принадлежат нетрудовым элементам, добивающимся у прокурорского надзора защиты своих прав, нарушенных постановлениями и распоряжениями административных органов. Всего 5.398 жалоб по всей Республике расследовано за полугодие по обращениям в прокуратуру нетрудовых групп населения. Вся

остальная масса жалоб—около 200.000 за полугодие—принадлежит трудящимся. Из указанного следует, что рабочий и крестьянин видит в советском прокуроре свою пролетарскую защиту против административного произвола, волокиты, бюрократизма, неправильного штрафа, ареста, нарушения прав красноармейцев, краснофлотцев, деревенской бедноты и батрачества, и прочих нарушений закона. Сорок три с лишним процента крестьянских жалоб расследовано прокуратурой за полугодие, около 10 процентов расследованных жалоб подано служащими, семь процентов жалоб принадлежит рабочим, два с половиною процента—красноармейцам и 25 с половиною процентов—другим трудящимся. Таким образом, и в этой области своей деятельности в порядке общего надзора, равно как и в своей судебной работе и в остальной части работы по надзору за проведенным в жизнь революционной законности, рабоче-крестьянская прокуратура обслуживает насущные интересы многомиллионных масс трудящихся.

Громадная часть расследований по жалобам заканчивается удовлетворением жалобщиков и защитой их прав и законных интересов. Из числа расследованных за полугодие жалоб 149.593 окончились в пользу подавших жалобы рабочих и крестьян, что составляет 73,7% расследованных прокуратурой жалоб. Оставлено без последствий 53.451 жалоба, т.-е. 26 с лишним процентов жалоб. Само собою разумеется, что часть жалобщиков, не получивших удовлетворения от местной прокуратуры и считающих себя вправе искать дальнейшей защиты нарушенных местными органами власти прав и интересов, обращается с жалобами в Центральную Прокуратуру, где некоторый процент жалобщиков добивается проверки данных расследования в порядке надзора и удовлетворения своих требований. Поэтому процент окончательного отклонения жалоб еще ниже указанной нормы.

На что же жалуются прокурору рабочие и крестьяне? Распределение жалоб по их содержанию по сводной таблице статистической отчетности краевых, областных и губернских прокуратур, согласно циркуляра НКЮ 1927 года за № 108 («Е. С. Ю.» 1927 г., № 26), дает следующую картину. Жалобы на противозаконные административные взыскания составляют 4,4 процента всех расследованных жалоб. К нарушениям трудового законодательства, в том числе и к нарушениям декретов о применении подсобной наемной рабочей силы в крестьянском хозяйстве, относится 4,7% расследованных жалоб. По земельным и лесным делам расследовано 5,8% жалоб в порядке общего надзора. Противозаконного обложения налогами и сборами касается 3,2% расследованных жалоб. На неправильную муниципализацию и национализацию имущества подано 2% из числа всех расследованных прокуратурой жалоб. Жилищных дел касается 4,2% расследованных в порядке общего надзора жалоб. Это преимущественно жалобы на выселение и переселение в административном порядке. К алиментным делам относится 8,7% жалоб; они касаются по большей части неправильностей при исполнении судеб-

¹⁾ См. отчет Прокуратуры Р.С.Ф.С.Р. Президиуму ВЦИК за 1926 г., стр. 68.

ных решений по алиментам. На кабальные сделки падает 0,4% расследованных жалоб и по прочим предметам расследовано 66,6% жалоб. Какие выводы можно сделать из приведенного нами анализа содержания расследованных прокуратурой жалоб? Прежде всего бросается в глаза явное несоответствие своим задачам классификации жалоб по предметам на основании ц. НКЮ 1927 г. за № 108. На самом деле, по таблице № 1 мы видим 66,6% «прочих» жалоб, в то время, как основные предметные рубрики движения жалоб показывают единицы или дробные доли процента жалоб. В категорию «прочих» жалоб, расследованных в порядке общего надзора, прокуроры вносят такие жалобы, которые имеют первостепенное значение для изучения анализа движения жалоб; скажем, жалобы на медленность и волокиту, на бюрократизм, на грубое обращение чиновников с населением, на незаконное «самообложение», на непредоставление законных льгот деревенской бедноте и батрачеству, на противозаконную аренду земли, которая резко выделяется из прочих жалоб по нарушениям земельного законодательства и имеет особое значение для учета жалоб на нарушения прав деревенской бедноты, и проч.

На несоответствие форм статистической отчетности требованиям учета жалоб указывалось уже в отчете Прокуратуры Республики за 1926 год. На стр. 70 отчета в анализе распределения жалоб по содержанию мы читаем: «обращает на себя внимание громадное число жалоб в графе «прочих», иначе говоря, содержание которых подробно не учтено». Процент жалоб в графе «прочих» составлял в первом полугодии 1926 года 44,6%, а во втором полугодии прошлого года 45,1%. За первое же полугодие 1927 года эта графа охватывает уже 66,6% всех жалоб, то-есть получается статистика жалоб наизуанку. Недостаточность такого положения подчеркивают прокуроры в своих отчетах. Так, например, прокурор Дальне-Восточного края в отчете за первое полугодие 1927 года пишет: «по своему содержанию большая часть оконченных расследованием жалоб отнесена в рубрику «прочих», что указывает на отсутствие должной классификации жалоб по новой форме ведомости». То же самое пишут и другие прокуроры в своих отчетах.

Ясно, что такие статистические итоги, которые дают в рубрике «прочих» 66,6% всех расследованных в порядке общего надзора жалоб, говорят о настоятельной необходимости скорейшего приспособления формы таблицы № 1 ц. № 108 — 1927 г. к требованиям жизни.

Второе обстоятельство, которое резко бросается в глаза при анализе данных о движении жалоб, расследованных в порядке общего надзора за первое полугодие 1927 года, это ничтожный процент жалоб на кабальные сделки, составляющий всего 0,4% оконченных расследованием жалоб. Само собой разумеется, что такой незначительный процент жалоб в прокуратуру на кабальные сделки ни в малейшей степени не характеризует действительного состояния революционной законности на селе в смысле, якобы, почти полного отсутствия в практике гражданского оборота деревни кабальных сделок. Наоборот, имеющиеся в Прокуратуре Республики материалы, в частности, данные специального обследования ряда губерний и областей, как-то Саратовской губ., Воронежской губ., Сев.-Кавказского края, Сибирского края и проч., говорят о довольно значительном количестве кабальных сделок. Важнейшие виды таких сделок были довольно обстоятельно проанализированы на страницах «В. С. Ю.» на фоне экономики современной деревни в результате изучения материалов специального обследования аренды, земли и найма батраков и батрачек¹⁾. Не подлежит сомнению, что там, где аппарат прокуратуры

и Советской власти недостаточно еще охватывает все области материальной и правовой защиты деревенской бедноты и батрачества, где это трудно по причине слабости самого аппарата или отдаленности его от обслуживаемого населения, практика развивающегося товарного оборота деревни знает немалое количество разнообразных явных и скрытых кабальных сделок. И если по соображениям губернским и областным прокуратурам РСФСР в числе почти четверти миллиона расследованных жалоб мы видим всего лишь 760 жалоб деревенской бедноты на кабальные сделки, или одну жалобу на каждые 250 жалоб, расследованных прокуратурой в порядке общего надзора, то это обстоятельство заставляет нас сосредоточить на нем исключительное внимание прокуроров на местах. Большая работа по охвату деревенской бедноты и батрачества прокурорским надзором еще должна быть нами проделана с тем, чтобы все кабальные сделки встречали немедленный и должный отпор со стороны всех органов пролетарской диктатуры и чтобы потерпевший от таких сделок во всех случаях получал возмещение причиненного материального ущерба со стороны кулака, такое расширение и осуществление действительно правовой защиты интересов бедняка еще в значительной степени впереди. К нему должны всячески стремиться прокуроры на местах. К этому должна сводиться основная установка практики прокурорского надзора по выполнению важнейших директив Партии и Правительства по работе в деревне. Не может быть признан вполне удовлетворительным баланс нашей работы по общему надзору, несмотря на бесспорные и значительные достижения в этой области, если процент расследованных нами жалоб батраков на незаконные действия местных органов власти и нарушение прав бедноты составляет всего 1,3%, а процент жалоб нетрудового элемента 2,7% всех расследованных жалоб в порядке общего надзора. Не такова еще живая действительность нашей деревни, чтобы батраку не на что было жаловаться своему прокурору. В ряде чисто крестьянских губерний количество расследованных прокуратурой жалоб нетрудовых элементов в несколько раз превышает число жалоб батраков и деревенской бедноты (Малужская—в раз. Пурейская—в 4 раза, Новгородская—в 3 раза, Оренбургская—в 5 раз, Пензенская—в 3 раза, Смоленская—в 18 раз, Тамбовская—в 7 раз, Ульяновская—в 7 раз и т. д.). Отсюда следует требование максимального внимания прокуратуры к причинам слабого поступления жалоб бедноты и батрачества. Конечно, приведенная нами картина резко меняется при рассмотрении результатов расследования. Жалобы бедноты и батраков почти на сто процентов заканчиваются удовлетворением прокурором требований жалобщика, в то время, как значительный процент жалоб нетрудовых элементов (свыше 90%) оставляется без последствий.

Необходимо также отметить обратные тенденции в движении жалоб деревенской бедноты и батрачества, с одной стороны, и нетрудовых кулацких элементов деревни, с другой. Доля жалоб нетрудовых элементов все более падает. Так, в первом полугодии 1926 года поступило к прокурорам 4,2% жалоб нетрудовых элементов, во второй половине прошлого года 3,9%, а в первом полугодии 1927 года 2,7%. Наоборот, доля жалоб деревенской бедноты и батрачества из года в год растет и процент их в общем значительно выше процента одних жалоб на кабальные сделки.

Но это обстоятельство отнюдь не уменьшает всего колоссального значения стоящей перед нами задачи максимального приближения прокурора к батраку, безлошаднику и вообще бедняку деревни.

Как обстоит дело со сроками расследования жалоб рабочих, крестьян, красноармейцев и деревенской бедноты?

¹⁾ См. статью В. Мокосева в № 10 «ЕСЮ» 1927 г.

Следует отметить, что в общем прокуратура на местах не задерживает расследования подаваемых населением жалоб в порядке палзора. Громадная часть жалоб получает разрешение в течение срока до одного месяца.

Для характеристики сроков движения жалоб приводим данные из отчета Дальне-Восточного крайпрокурора:

Расследованные жалобы за первое полугодие 1927 г. проходили в сроки: менее одного месяца—69,7% жалоб, от 1 до 2 месяцев—19,4%, от 2 до 3 месяцев—6,5%, свыше 3 месяцев—3,9%, свыше 6 месяцев—0,6%.

Таким образом, основная масса жалоб расследуется в течение одного месяца и не дольше двух месяцев. Задержки получаются вследствие несвоевременного сообщения необходимых сведений на запросы прокурора, обращаемые к тем или иным органам в порядке ст. 70 Положения о судоустройстве. Необходимые меры поощрения к своевременному исполнению требований прокуроров, обязательных к исполнению, по силе указанной статьи Положения о судоустройстве, не принимаются. В результате получается иногда значительная задержка в расследовании жалобы. Иногда от медленности расследования страдают красноармейцы и беднота. Рядом циркуляров Прокуратуры Республики вменено в обязанность прокуроров на местах производить срочное расследование по жалобам крестьян, красноармейцев, краснофлотцев и особенно деревенской бедноты и батрачества, не допуская малейшей волокиты и требуя срочности исполнения от органов, к которым обращаются запросы, предложения и распоряжения в порядке палзора. Так, циркуляром № 177 1926 г. о «защите имущественных прав деревенской бедноты» предложено категорически придавать характер срочности жалобам батраков, бездомников и крестьян вообще («Е. С. Ю.» 1926 г. № 41). Циркуляром 1926 года за № 110 предложено прокурорам производить специальные глубокие обследования сроков движения жалоб в виду громадного интереса и значения вопроса о сравнительной средней продолжительности движения жалоб («Е. С. Ю.» 1926 г. № 25). Вся работа органов прокуратуры на местах давно заострена на вопросах своевременного обслуживания деревенской бедноты, середняков и красноармейцев и их семей. Однако, в Центральную Прокуратуру продолжают еще поступать сведения о недопустимой медленности в расследовании таких жалоб. Были даже случаи оставления без всякого ответа со стороны прокуроров обращений военных прокуроров о защите прав по жалобам красноармейцев и краснофлотцев. Наблюдались также отдельные случаи недопустимой медленности по выполнению предложений Центральной Прокуратуры о расследовании по поступающим к ней жалобам. Поэтому Прокуратура Республики еще раз специальным циркуляром «об ускорении расследования жалоб крестьян и красноармейцев» категорически предписала прокурорам расследования по жалобам крестьян, красноармейцев и краснофлотцев и особенно деревенской бедноты и батрачества производить в самом срочном порядке. За малейшие явления волокиты и невинительного отношения к интересам жалобщиков виновные должны привлекаться к дисциплинарной ответственности вплоть до отстранения от должности. Тем же циркуляром предложено должностных лиц учреждений и предприятий, задерживающих ответы на запросы и предложения прокуроров при расследовании жалоб в порядке палзора, привлекать к дисциплинарной ответственности, а в особенно злостных случаях—и к уголовной за волокиту, бюрократизм и бездействие власти по признакам ст.ст. 109 и 111 УК.

Какие меры были приняты прокурорами в результате законченных расследований жалоб? 11,4% расследованных жалоб окончились возбуждением уголовного преследо-

вания против виновных в нарушении закона, полтора процента жалоб дали в результате расследования положение административных взысканий на нарушителей закона, 1,2% жалоб окончились возбуждением против виновных дисциплинарного преследования и полтора процента расследованных жалоб повлекли за собой предъявление прокурором гражданского иска в пользу потерпевших. Норма возбужденных прокурорами в порядке ст. 2 ГПК гражданских исков в результате расследования четверти миллиона жалоб трудящихся в порядке общего надзора безусловно недостаточна. В связи с общим усилением судебной деятельности прокуроров в суде первой инстанции за последнее время эта норма должна безусловно повыситься.

Е. Домбровский.

Борьба за муниципальный жилищный фонд,

(Окончание 1).

II.

В предыдущем разделе мы затронули те вопросы, связанные с надзорной практикой Прокуратуры Республики по делам о муниципализации строений, которые освещали основные моменты в области работы по образованию государственного жилищного фонда, а также главнейшие основания, по которым производилось зачисление отдельных строений в число муниципализованных. Однако, представление о том, как протекала работа органов коммунального хозяйства и прокуратуры в этой области было бы далеко неполным, если бы мы не осветили, с одной стороны, некоторые весьма существенные специальные признаки, по которым производилось зачисление строений в муниципальный фонд, а с другой, не дали бы характеристики тех отраслей работы по созданию муниципального фонда, которые вытекали из основной задачи—составления и утверждения списков муниципализованных строений. К первому кругу вопросов, или специальным видам муниципализации, мы относим вопрос о зачислении в муниципальный фонд строений конфискованных, а также муниципализацию дачевладений; ко второму—надзор за правильностью применения декретов о демунципализации строений.

Наиболее крупное значение в области зачисления в муниципальный фонд строений конфискованных имели те случаи, когда строения были конфискованы за уход владельцев с белыми. Этот вид конфискации регламентировался специальным законом—декретом СНК от 28 III 1921 г., на основании которого вопросами о конфискации строений за белобеженство ведали президиумы губисполкомов. В настоящее время, в связи с изданием нового закона о реквизиции и конфискации имущества («С. У.» 1927 г. № 38, ст. 248), административный порядок для разрешения дел указанной категории заменен судебным.

Отличительной особенностью всех случаев зачисления в муниципальный фонд строений конфискованных является то, что по этому признаку строения могут записываться в списки имущества местных советов независимо ни от каких сроков. Если бы в настоящее время оказалось строение, владелец которого скрывается из политических побуждений от Советской власти, то у местного коммунального отдела будут иметься все основания для предъявления иска об изъятии этого строения к тем лицам, которые фактически им владеют в настоящее время.

Несколько более сложным представляется следующий казус: постановление о конфискации строения, вынесенное

1) См. № 51 «Е. С. Ю.»

при действии декрета от 28/III 1921 года, до последнего времени не было приведено в исполнение; вместе с тем владелец строения вернулся и фактически вступил в управление строением. Спрашивается, в каком порядке постановление о конфискации строения может быть реализовано и возможна ли вообще реализация такого постановления в настоящее время.

Нам кажется, что оплошность местных органов управления, не приведших в исполнение постановления о конфискации строения, не может служить основанием для безусловного закрепления строения за владельцем. Однако, поскольку декрет от 28/III 1921 года, на основании которого постановление о конфискации было вынесено, утратил силу, постольку для реализации этого постановления в настоящее время необходимо, чтобы оно было подтверждено судебным органом на основании и в порядке ст.ст. 15 и 16 сводного закона о реквизиции и конфискации имущества от 28 марта 1927 г. Исковые требования коммунального отдела могут быть удовлетворены в том случае, если будет установлено: 1) что спорное строение до вступления в силу сводного закона о конфискации и реквизиции имущества действительно было объявлено конфискованным; 2) что владелец действительно скрывался из политических побуждений (простого отсутствия владельца, хотя бы и добровольного по смыслу сводного закона о реквизиции и конфискации недостаточно для изъятия строения в настоящее время), и 3) что постановление о конфискации было вынесено до возвращения владельца (соблюдение этого условия требовалось по закону и тогда, когда конфискации производилась в административном порядке—см. разъяснение ВЦИК'а о порядке применения декрета СНК РСФСР от 28/III 1921 года, опубликованное в «С. У.» 1925 г. № 43, ст. 322).

Высказанные соображения не исчерпывают тех выводов, которые можно сделать по интересующему нас вопросу из нового закона о реквизиции и конфискации имущества. Не менее существенным обстоятельством является то, что с изданием нового закона должны считаться окончательно погашенными все претензии граждан о пересмотре ранее вынесенных постановлений о конфискации, принадлежавших им строений, если только эти постановления к моменту опубликования нового закона были фактически приведены в исполнение. Обосновать это положение не представляет никаких затруднений, так как для этого нужно только обратиться к тексту нового закона, не содержащего каких-либо указаний о порядке рассмотрения жалоб на постановления о конфискации, вынесенных до его издания. Отсутствие таких указаний в новом законе, наряду с отменой ранее существовавшего порядка для рассмотрения жалоб на конфискации (т.-е. декрета от 28 марта 1921 года), и дает полное основание считать, что в настоящее время никакие жалобы граждан на конфискации строений, произведенную до издания нового закона о реквизиции и конфискации имущества, не подлежат рассмотрению, и что бывшие владельцы бесповоротно утратили всякое право на строения, которые были у них конфискованы до указанного срока (ср. выше о прекращении приема жалоб на муниципализацию).

Мы нарочно остановились несколько подробнее на вопросе о том, какие практические последствия должен иметь новый закон о реквизиции и конфискации имущества в области зачисления в коммунальный фонд строений конфискованных, так как этот вопрос до настоящего времени не был освещен ни в литературе, ни в циркулярной практике ведомств, благодаря чему возникают некоторые затруднения и несогласованности при разрешении дел указанной категории. Цель же настоящей статьи заключается не только в том, чтобы дать исторический обзор работ, связанных с

образованием государственного жилищного фонда, но и в том, чтобы выяснить и обсудить те спорные и сомнительные вопросы, с которыми органам прокурорского надзора на местах еще придется сталкиваться в процессе своей работы.

До издания сводного закона о реквизиции и конфискации имущества не было, по крайней мере на практике, четкого разграничения между строениями конфискованными и муниципализированными. Именно большинство конфискованных строений числится в настоящее время в коммунальном фонде, как строения муниципализированные. Произошло это в силу того, что декреты от 14/V 1923 г. и 1/XII 1924 г. о муниципализированных строениях в городах и сельских местностях были изданы значительно позднее того времени, когда губисполкомы получили право объявлять некоторые строения конфискованными (декрет от 28 марта 1921 г.); вместе с тем, образование твердого коммунального фонда и выяснение того, какие строения должны находиться в ведении и распоряжении коммунального и какие должны остаться или быть возвращены в руки частных владельцев, началось именно с изданием вышеуказанных декретов 1923—1924 г.г., которые, таким образом, послужили основанием и для пересмотра всех тех постановлений об изъятии строений у владельцев, которые были вынесены до их издания. А результатом пересмотра этих постановлений явилось то, что часть конфискованных строений оказалась занесенной в списки по статьям 3 или 4 разъяснения Президиума ВЦИК от 14 мая 1923 г. о муниципализированных строениях в городах (и соответствующей им ст. 1 декрета ВЦИК и СНК от 1 декабря 1924 г. о муниципализированных строениях в сельских местностях), если постановление о конфискации касалось строения, которое фактически до 22 мая 1922 года было отобрано у владельца или по ст. 2 разъяснения Президиума ВЦИК от 14 мая 1923 г., если постановление о конфискации почему-либо не было оформлено до 22 мая 1922 г. и в то же время надобность в этом строении со стороны местного коммунального не миновала к моменту составления списков.

Не останавливаясь на вопросе о том, насколько вреден или полезен был такой способ разрешения дел, связанных с включением в коммунальный фонд строений конфискованных, т.-е. тот способ, который сводился к подтверждению или отмене постановлений о конфискации на основании правил, регулирующих муниципализацию строений в городах и сельских местностях, заметим только, что в настоящее время нет никаких оснований допускать изъятие для указанного рода случаев из действия декрета СНК от 21 декабря 1926 г. о прекращении приема жалоб на муниципализацию, тем более, что, как мы уже указывали выше, и в случаях конфискации строений, произведенной исключительно по правилам декрета от 28 марта 1921 г., путь для обжалования постановлений о конфискации в настоящее время также закрыт.

Какие же, однако, допускались неправильности при разрешении отдельных дел о конфискации строений за уход владельцев с белыми. Наибольшее количество протестов, принесенных прокуратурой по делам этой категории, касалось случаев, когда в результате произведенных по жалобе тщательных расследований, добровольный характер эвакуации владельца с белыми не подтверждался, а выяснялось, что владелец уходил либо по принуждению со стороны белых (случаи мобилизации, насильственной посылки на работу в определенную местность и пр.), либо по мотивам, вообще не имеющим ничего общего с тем или другим отношением владельца к Советской власти. (например выезд владельца из места постоянного своего проживания за несколько дней до прихода белых в виду документально

подтвержденной смерти близкого родственника). Нечего и говорить, что значительнейший процент всех жалоб, поданных в органы прокуратуры относительно неправильной конфискации строений за уход владельцев с белыми, был отклонен, так как факты, на которые ссылались жалобщики, не подтверждались. Однако, встречались и вполне обоснованные жалобы, в результате расследования которых вмешательство прокуратуры оказывалось необходимым. Насколько иногда опрометчиво выносились постановления о конфискации строений за уход владельцев с белыми, можно судить по тому, что в нескольких, правда единичных случаях, расследование приводило к тому, что лица, которым приписывалась добровольная эвакуация с белыми, оказывались умершими не только до прихода белых в данную местность, но даже до Октябрьской революции.

Из числа прочих неправильностей при разрешении дел о конфискации строений, вызывавших протесты прокуратуры, отметим случаи позднего вынесения постановлений о конфискации, когда постановления выносились (впервые) уже после возвращения владельцев, и после того, как они в течение более или менее значительного промежутка времени фактически распоряжались строениями, а также случаи конфискации строений в сельских местностях за уход с белыми лишь одного члена двора, вопреки ст. 25 Зем. Кодекса.

III.

Несколько особняком стоял вопрос о муниципализации дачевладений. Если декрет от 14 мая 1923 г. и 1 декабря 1924 г. о муниципализованных строениях в городах и сельских местностях имеют между собой много точек соприкосновения, то между этими декретами и правилами, по которым происходило образование дачного коммунального фонда, ничего общего не содержит. В первых двух случаях органам коммунального хозяйства при составлении списков приходилось иметь дело, главным образом, с установлением того, было ли строение изъято у владельца к 22 мая 1922 г. или 1 декабря 1924 г. В третьем случае, т.е. в случае муниципализации дач, во главу угла ставились другие признаки и главным образом, нужда в этих строениях со стороны санаторий, детских домов и других учебных и просветительных учреждений (декрет СНК от 24 мая 1922 г. об установлении списков дачевладений, остающихся в распоряжении и эксплуатации коммунальных отделов).

Существеннейшим недостатком в деле оформления муниципализации дачных строений являлось то, что декрет СНК от 24 мая 1922 г. не был проведен в соответствии с изданным позднее Гражд. Код. На этой почве происходил ряд недоразумений, в числе которых одним из наиболее крупных являлось недоразумение в области оформления муниципализации так называемых единственных дачестроений.

Как известно, инструкция НКВД № 186—1922 г. по применению пост. СНК от 24 мая 1922 г. об установлении списка дачевладений, остающихся в распоряжении и эксплуатации коммунальных, содержала правило о том, что дачестроения, единственные у владельцев, не подлежат муниципализации. Та же инструкция устанавливала, что если такие единственные дачестроения заняты санаториями, детскими домами и другими учреждениями, то они, хотя и не включаются в состав коммунального дачного фонда, остаются в пользовании соответствующих учреждений до момента их освобождения последними. В результате создавалась группа строений не муниципализованных и не частновладельческих, что естественно приводило на практике к ряду недоразумений. В связи с тем, что вскоре

после опубликования декрета о муниципализации дачестроений, развернулась обширнейшая работа по образованию коммунального фонда в городах (декрет от 14 мая 1923 г.), внимание органов коммунального хозяйства и прокуратуры было временно отвлечено от указанной выше неопределенности правового положения единственных дачестроений, занятых учреждениями. Однако, с 1924 года, когда коммунальные приступили к регистрации всех частновладельческих строений, неудобства, связанные с неясностью правового положения единственных дачестроений, занятых учреждениями, стали чувствовать острее и чаще. Прокуратура Республики неизменно высказывалась за муниципализацию таких строений, подтверждая эту свою точку зрения примечанием 1 к ст. 59 Гражд. Код. и тем, что действие соответствующих статей инструкции НКВД № 186—1922 г. надлежало считать отмененным с 1 января 1923 г., т.е. с момента введения в действие Гражд. Кодекса (см. ст. 4 вводного закона к Гражд. Код.).

Хотя указанный вопрос, казалось бы, не должен был вызывать особых сомнений, так как помимо всего прочего, не было никаких разумных оснований считать немunicipализованными строения, хотя бы и единственные у владельцев, которые в течение всего периода революции были заняты учреждениями, с полным отстранением владельцев от хозяйственного управления ими, однако, целый ряд протестов, принесенных Прокуратурой Республики за последние полтора года, касались именно случаев регистрации таких строений за частными собственниками. Следует заметить, что в большинстве случаев при расследовании отдельных дел выяснялось, что дачестроения, занятые учреждениями (школы, больницы и проч.), являются по типу барскими дачестроениями (п. «а» инструкции НКВД № 186), вследствие чего они и с этой точки зрения не могли быть оставлены в разряде немunicipализованных в качестве единственных у владельцев. Конечно, указанными фактами не ограничивалась деятельность прокуратуры по надзору за правильностью применения законов о муниципализации дачных строений. Другой стороной этой деятельности было опротестовывание постановлений о муниципализации, вынесенных в отношении дачных строений, которые не были изъяты у владельцев в процессе революции, а также строений трудящихся (напр., железнодорожных рабочих), у которых строения были муниципализованы исключительно на том основании, что владельцы не доказали своего формального права собственности на занимаемые ими строения (отсутствие купчих крепостей и проч. распорядительных документов). Прокуратура Республики всегда настаивала на пересмотре таких постановлений о муниципализации, вынесенных в виду недостаточных доказательств формального права собственности на строения, настаивая на обсуждении этих случаев по правилам о фактическом трудовом владении (цирк. НКЮ и НКВД № 183/404—1926 г.; разъяснение Плеума Верховного суда от 17 января 1927 г.—«Еж. Сов. Юст.» 1927 г., № 9, стр. 27; а также директивное письмо ГРК Верховного суда—«Еж. Сов. Юст.» за 1927 г., № 10, стр. 299).

IV.

На ряду с проверкой оснований, по которым отдельные строения в городах, селах и дачных поселениях зачислялись в разряд муниципализованных, органы прокурорского надзора имели наблюдение за правильностью применения декретов о демunicipализации строений, опротестовывая те случаи демunicipализации, когда в руки частных владельцев возвращались строения, превышающие по своим размерам установленные законом нормы

(25 кв. саж. для провинции, 5 кв. саж. для Москвы и Ленинграда и 50 кв. саж. для прочих населенных мест Московской и Ленинградской губернии), а также случаи возвращения по демуниципализации строений торгово-промышленного характера. Вопрос о демуниципализации строений продолжает оставаться вполне актуальным и в настоящее время, так как никаких сроков для возвращения строений в частную собственность в порядке демуниципализации не существует и в указанном порядке строения возвращаются владельцам по мере выяснения того, насколько строение, однажды муниципализированное, нужно для целей коммунального хозяйства, каково его состояние и какой потребуется произвести ремонт данного домовладения для того, чтобы оно смогло приносить доход.

Хотя вопрос о демуниципализации строений был довольно исчерпывающим образом регламентирован в законе и в циркулярах НКВД, однако, случаи нарушения установленных норм были сравнительно часты.

Несвоевременной отмене некоторых заведомо неправильных постановлений о демуниципализации строений способствовало отчасти то, что циркуляру НКВД № 180 1922 г. (в части, устанавливающей недопустимость обратного зачисления в коммунальный фонд тех демуниципализированных строений, которые были фактически возвращены владельцам), а также аналогичному разъяснению Отдела Законодательных Предположений НКЮ («Гражд. Кодекс РСФСР с пост.-сист. матер.», изд. Юрид. Изд. НКЮ РСФСР 1925 г., стр. 315—316), некоторые практические работники придавали слишком расширительное толкование, считая, что одного несоответствия постановления о демуниципализации существующим по данному вопросу законам недостаточно для отмены постановления о демуниципализации, если последнее фактически приведено в исполнение, и что такая отмена может иметь место лишь в случаях надлежащим образом установленных злоупотреблений. При такой постановке вопроса целый ряд случаев заведомо неправильной демуниципализации строений оказался бы совершенно неуязвимым, так как большинство постановлений о демуниципализации было вынесено несколько лет тому назад, вследствие чего расследование отдельных дел в настоящее время было бы явно нецелесообразным. Указанная постановка вопроса не оправдывается и существом приведенных выше разъяснений, которые несомненно имели в виду случаи законной демуниципализации строений, когда вопрос об отмене демуниципализации ставится не вследствие несоответствия демуниципализации требованиям закона, а исключительно в виду выяснившейся нецелесообразности того акта, который состоял в исключении строения из числа муниципализированных с передачей его в пользование и распоряжение владельца.

Разрешая, таким образом, основной вопрос, т.-е. вопрос о допустимости пересмотра постановлений о демуниципализации строений, вынесенных не в соответствии с требованиями декретов от 8 августа и 28 декабря 1921 г. в положительном смысле (независимо от того, было ли постановление о демуниципализации строения фактически приведено в исполнение, или такое постановление оставалось почему-либо невыполненным), Прокуратура Республики в то же время придерживалась той точки зрения, что лица, осуществлявшие владение такими неправильно демуниципализированными строениями, должны быть во всяком случае компенсированы за произведенные ими улучшения в строениях путем ли добровольного соглашения, утверждаемого губисполкомом одновременно или непосредственно вслед за вынесением постановления об отмене неправильной демуниципализации, либо в порядке искового производства, если заинтересованное лицо не соглашается с

размером определенного в его пользу вознаграждения. Не менее существенным условием для отмены постановления о демуниципализации строений, фактически возвращенных владельцам, Прокуратура Республики считала то, чтобы основанием возбуждения указанного вопроса служило общее несоответствие постановления о демуниципализации требованиям декретов от 8 августа и 28 декабря 1924 года, а не одни только формальные упущения, как например, непредставление постановления о демуниципализации на утверждение вышестоящего органа (т.-е. ГУКХ'а или губисполкома, в зависимости от того, когда демуниципализация имела место — см. декрет СНК от 26 апреля 1923 г., опубликован в «С. У.» 1924 г. № 1, ст. 9).

V.

Любопытную категорию дел, прошедших через Прокуратуру Республики в связи с осуществлением надзора за законностью муниципализации строений в городах и сельских местностях, составляли дела, по которым строения, признанные неполежащими муниципализации на основании декретов от 14 мая 1923 г. и 1 декабря 1924 г. оказывались муниципализированными по постановлениям губернских комиссий, организованных для распределения национализированных и муниципализированных строений. Роль названных комиссий, точно очерченная в инструкции НКВД и НКЮ № 235 93 от 25—23 июня 1926 г., сводилась к распределению между центральными органами управления и местными исполнительными комитетами тех строений, которые уже были признаны в установленном порядке собственностью государства. Никакой новой муниципализации губернские комиссии по распределению национализированных и муниципализированных строений не могли производить, так как их деятельность должна была ограничиваться, именно функциями распределения. Тем не менее, Прокуратуре Республики пришлось столкнуться с несколькими, правда немногочисленными, случаями, когда губернские комиссии по распределению национализированных и муниципализированных строений выходили за пределы предоставленных им прав, включая в список муниципализированных строений такие дома, которые не только никогда в установленном порядке не были признаны муниципализированными, но даже иногда и такие строения, в отношении которых губисполком или ГУКХ вынесли раньше совершенно противоположное постановление, признав их собственностью владельца. Почти все отнесенные сюда случаи, зарегистрированные Прокуратурой Республики, касались строений, частично занятых под почтово-телеграфные конторы. Прокуратура Республики решительно боролась с указанными ненормальными явлениями в деятельности некоторых губернских комиссий, заявляя во всех случаях вынесения ими постановлений о новой муниципализации строений соответствующие протесты перед СНК. В результате отмены такого рода постановлений губернских комиссий по распределению национализированных и муниципализированных строений вообще не было никаких оснований, так как строения, хотя и были заняты учреждениями, однако, частично и по договорам с владельцами.

VI.

Количество протестов, принятых Прокуратурой Республики по всем видам муниципализации за период времени с января 1926 г. по настоящее время составляет около 470. В это число не входят предложения об отмене неправильных постановлений о муниципализации, которые

вносился в ГИК и губернскими прокурорами по указаниям Прокуратуры Республики. За тот же период времени Прокуратура Республики рассмотрела свыше пяти тысяч жалоб и заявлений по делам указанной категории.

Наряду с осуществлением непосредственного надзора за правильностью муниципализации строений (рассмотрение жалоб, опротестование нарушающих закон постановлений) Прокуратура Республики выполнила большую консультационную работу по запросам губернских прокуроров, НКВД, СНК и ВЦИК. За один 1926 год Прокуратурой Республики дано свыше 350 письменных заключений (из них 143 в Президиум ВЦИК'а). Ряд заключений, представленных в Президиум ВЦИК'а, имел своим предметом осуждение вопроса о законности муниципализации целых групп строений (напр., в случае ходатайств губисполкомов о дополнительной муниципализации строений, после сроков, установленных декретами от 28 августа 1924 г. и 10 апреля 1926 г.). В других случаях, заключения Прокуратуры Республики касались отдельных принципиальных вопросов, недостаточно полно разработанных в действующем законодательстве. Из числа вопросов, всецело разработанных Прокуратурой Республики (мнения, высказанные последние были полностью приняты теми органами, на имя которых давались заключения), отметим в качестве наиболее существенных по своим практическим результатам следующие: 1) о порядке включения в муниципальный фонд бесхозяйных строений в сельских местностях, 2) о муниципализации торговых помещений в сельских местностях, 3) об условиях, которым должна удовлетворять муниципализация вспомогательных надворных построек, произведенных при составлении списков, и 4) о пересмотре постановлений бывш. Центральной Комиссии по муниципализации строений в Москве. К консультационной работе подлежит также отнесение участия постоянного представителя Прокуратуры Республики в комиссии при Председателе ВЦИК'а по предварительному рассмотрению вопросов о муниципализации, требующей санкции ВЦИК'а. На заседаниях этой комиссии, собирающейся почти еженедельно, рассматривается в среднем от 40 до 80 дел. Каждое дело подвергается всестороннему обсуждению, при чем по некоторым делам применяется практика вызова представителями соответствующих губисполкомов.

Из предыдущего изложения видно, что деятельность органов прокуратуры по надзору за оформлением государственного жилищного фонда не ограничивалась опротестованием отдельных постановлений о муниципализации, вынесенных с нарушением требований закона. В такой же, если не в большей мере прокуратура оказывала содействие органам коммунального хозяйства в их работе по сколачиванию государственного жилищного фонда, так как каждое постановление о муниципализации оценивалось Прокуратурой, не только с точки зрения соблюдения отдельных статей декретов о городской и сельской муниципализации, но и в зависимости от того, насколько муниципализация данного дома практически необходима. При возникновении отдельных коллизий Прокуратура Республики руководствовалась общим смыслом и основными требованиями действующего законодательства.

В настоящее время, в связи со свертыванием работ по утверждению списков муниципализированных строений, а также по рассмотрению жалоб, внимание органов прокуратуры должно быть перенесено на надзор за правильным использованием муниципального фонда. Во всех случаях недостаточно бережного отношения к задачам сохранения муниципального фонда, выразится ли такое отношение в

виде оставления части муниципализированных строений в течение более или менее длительного срока без использования, или в виде вынесения отдельных незакономерных постановлений о демунципализации строений (а также необоснованного освобождения отдельных учреждений местного бюджета от обязанности оплачивать занимаемые ими помещения в муниципализированных домах), органы прокурорского надзора должны немедленно принимать все те меры воздействия, которые окажутся необходимыми по условиям данного конкретного случая.

Сипиц.

Хроника

Юридическая картотека.

С июля 1927 г. Юридическое Издательство Наркомюста приняло от кооперативного издательства «Жизнь и Знание» издание «Юридической Картотеки».

«Юридическая Картотека» начала выходить в Издательстве «Жизнь и Знание» с февраля 1927 г. и должна была охватывать законодательство и ведомственные нормативные акты, начиная с 1 января 1927 г.

Юридическое Издательство, приняв на себя с 1/VII 27 г. продолжение издания «Юридической Картотеки», имело задолженность перед подписчиками по снабжению карточками Картотеки, невыполненными и нерассланными Издательством «Жизнь и Знание», более чем за два месяца.

Эта задолженность, а также бессистемность выпуска карточек Издательством «Жизнь и Знание» сильно отразилось на удобстве пользования «Картотекой», и Юридическому Издательству в течение осенних месяцев (октябрь и ноябрь) рядом принятых мер удалось в значительной части ликвидировать эту задолженность.

Опыт работы с «Юридической Картотекой» заставил Юридическое Издательство поставить вопрос о реорганизации и упрощении «Картотеки», а также вопрос о полезности и необходимости этого издания. При обследовании Юридического Издательства инспекция РКИ, ознакомившись с материалами по «Юридической Картотеке» и протоколом междоветовенного совещания по «Картотеке», созданного по инициативе НКЮста, созвала при инспекции советского строительства 9 ноября 1927 г. совещание из представителей НКЮста, Юридического Издательства, РКИ, Института Техники Управления и НКТруда, на котором были поставлены на обсуждение вопросы, связанные с «Юридической Картотекой».

Совещание это, отметив, что издание «Юридической Картотеки» ведет к рационализации пользования законодательными материалами путем применения подвижной карточной системы, признало продолжение издания «Юридической Картотеки» необходимым и целесообразным, при чем для улучшения и более правильной постановки этого издания нашло необходимым провести ряд мер организационного и технического порядка. Решения этого совещания были направлены на одобрение Коллегии НК РКИ.

Вопрос о «Юридической Картотеке» ставился также и в Совнарком РСФСР. Рассматривая в заседании 5/XII 1927 г. вопрос о «Юридической Картотеке», СНК отметил то большое значение по рационализации кодификации законодательства, направленной к облегчению и упрощению пользования законодательством, которое имеет издание «Юридической Картотеки».

Юридическое Издательство НКЮ, основываясь на пожеланиях и решениях совещания при РКИ и учитывая постановление СНК'а, разработало мероприятия, способствующие как удешевлению этого издания, так и упрощению пользования им и его большей компактности.

Эти мероприятия позволили Юридическому Издательству снизить цену на «Юридическую Картотеку» с 75 рублей до 40 рублей и найти возможность переходом на более тонкую бумагу спроектировать удобные для пользования и компактные по объему хранилища.

Удешевление отдельных циклов законодательства делает «Юридическую Картотеку» доступной для более широкого круга потребителей и вполне заменяющей ведомственные бюллетени.

Библиография.

Жилищные законы. Систематический сборник декретов, постановлений, циркуляров, инструкций, правил, уставов, положений, приказов, разъяснений органов центр. власти и Москов. Совета. Составили Н. И. Бронштейн и С. М. Гинзбург. Том второй. Изд. «Правовая защита». Москва, 1927 г. Тираж 2.000 экз. Стр. 635. Цена 4 р. 50 к., в папке 5 р.

Не прошло года с момента выпуска в свет первого тома «Жилищных законов», как уж вновь набралось столько законодательного материала по жилищному праву, что систематизация его представляет собой солидный том более чем в полтысячи страниц. Потребность в том, чтобы своевременно иметь не отстающий от законодательного темпа свод действующих норм, не ослабевает, а, как мы видим, усиливается. Составители данного сборника несомненно эту потребность удовлетворяют. В начале октября они дают очередной выпуск своего свода, обнимающий материал до 5 августа 1927 г.

Мы уже имели случай высказаться по поводу первого тома «Жилищных законов» (см. «ЕСЮ» 1927 г. № 3). Все то, что было сказано нами по поводу системы распределения материала первого тома, относится также и ко второму, так как материал в них распределен в общем одинаково. Эта система, имеющая некоторые методологические и практические недостатки (правда, и в этом приходится согласиться с составителями, трудно устранимые, так как II том является непосредственным продолжением первого) в общем является все же системой выдержанной, последовательной и удобной с практической стороны. Отметим тут все же некоторую неустойчивость распределения материала даже в пределах избранной составителями системы. Так, например, в одном случае цирк. о демунципализации строений относится к «гос. собственности» (стр. 44), в другом случае разъяснения по вопросам, связанным с демунципализацией, отнесены к «частной собственности» (стр. 49, 50).

Настоящий том является не только продолжением первого, но и дополнением к нему, так как сюда включено значительное число актов, пропущенных в первом томе.

Кроме того, рецензируемая книга отличается с положительной стороны от первой тем, что в ней дается довольно

подробный указатель литературы по жилищным вопросам, а главное, тем, что приложенные к книге и обнимающие материал обоих томов указатели хронологический и предметный составлены со всей возможной подробностью и упорядоченностью. Выигрывает книга и с внешней стороны, отпечатана она на хорошей бумаге, каждая страница обозначена заголовком отдела и т. п.

Книга, однако, очень дорога. Надо иметь в виду, что второй том без первого теряет значительно свою ценность. Составители хотя и пытались придать второму тому самостоятельное значение путем перепечатки из первого тома некоторых законов, опубликованных осенью 1926 года, но это привело лишь к перегрузке и удорожанию второго тома, но отнюдь не сделали возможным пользоваться им без первого выпуска, включившего в себя громадное количество ныне действующих законов. Приобретение же обеих книг, стоящих в общей сложности около 12 рублей, недоступно для громадного большинства нуждающихся в них. Учитывая это, составители должны были бы несколько посократиться в отношении количества материалов, внесенных в сборник. Так, мы считаем излишним воспроизведение полного текста целых глав Гражданского, Гр.-Процессуального, Земельного и др. Кодексов (стр. 28—36, 86—93, 55—59, 14—16, 31—35, 207—211, 411—415 и др.). Кодексы имеются почти у всех тех, кто пользуется данными сборниками. В лучшем случае можно было бы сделать ссылки на соответствующие статьи. Излишне также было, по соображениям, изложенным выше, воспроизводить целый ряд постановлений, помещенных в первом томе (стр. 71—79, 118—124 и др.). Ненужным мы считаем помещение всего лишь одной, но занимающей порядочное место, инструкции о квартплате по Ленинграду (стр. 157—167). Для ленинградских работников этого совершенно недостаточно (Ленинград имеет свой собственный солидный сборник жил. законодательства), для всех остальных работников это вовсе не нужно. Ряд технических правил можно было бы, по примеру других, приведенных в сборнике, дать не полным текстом, а с указанием лишь места опубликования. Наконец, шире должен был бы быть использован мелкий прифт. Все это дало бы совершенно необходимое удешевление книги, тем более необходимое, что потребность в ней очень велика, а составлена она хорошо.

Г. Свердлов.

ОТ РЕДАКЦИИ.

1. Редакция просит авторов присылать рукописи, перепечатанные на машине или написанные четким почерком на одной стороне листа.
2. Редакция оставляет за собой право сокращений и редакционных поправок, не влияющих на содержание, если нет прямого возражения автора.
3. Непринятые рукописи обратно не возвращаются.
4. Гонорар получается в Редакции самими авторами. Иногородным высылается за вычетом почтовых расходов, если указан точно адрес.

Ответственный Редактор: Нар. Ком. Юст. Д. Курский.

Издатель { Юридическое Издательство
ННЮ РСФСР.

Редакционная Коллегия { Н. Крыленко.
Я. Бранденбургский.
С. Прушицкий.