

ББК Х72

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПРОКУРАТУРЫ В СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ (1920-е годы)

В.В. Никулин, Э.А. Шеин

ГОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Ключевые слова и фразы: законность; концепция; надзорные функции; организационные принципы; правовая основа; правомочия; прокуратура; формирование.

Аннотация: Рассмотрен процесс формирования института прокуратуры в 1920-е годы. Проанализирован процесс выработки концепции прокуратуры, постепенное усиление ее правомочий и влияния. Показаны место и роль прокуратуры в советской государственно-правовой системе.

Прокуратура (от лат. *procurare* – заботиться) с момента своего появления как правоохранительного органа, в первую очередь выполняла функцию надзора за соблюдением законодательства. Впервые прокуратура была создана во Франции в 1302 году как орган, при помощи которого король мог бы контролировать функционирование всего механизма государства. В январе 1722 года указом Петра I при Сенате был впервые учрежден пост генерал-прокурора. Так, в истории России возник институт прокуратуры, первоначально в лице «стряпчего о делах государственных» Иванова Ягужинского, который должен был стать «оком государевым». С 1802 года институт прокуратуры стал составной частью вновь образованного Министерства юстиции, а министр юстиции по должности стал генерал-прокурором. Судебная реформа 1864 года установила «Основные начала судебных преобразований», которые в части, касающейся судостройства, возлагали на прокуроров помимо контрольных функций и обвинительные функции, тем самым устанавливалось, что «власть обвинительная отделяется от судебной». К 1917 году российская прокуратура была

Никулин В.В. – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право и процесс», e-mail: viktor.nikuln@mail.ru; Шеин Э.А. – аспирант кафедры «История и философия», ТамбГТУ, г. Тамбов.

развитым государственным институтом, выполнявшим важнейшие государственные функции.

В начальный период существования советской власти прокуратуре не нашлось места в новой государственно-правовой системе. Дореволюционная прокуратура была упразднена в ноябре 1917 года декретом СНК «О суде» № 1. По декрету СНК «О революционных трибуналах» от 4 мая 1918 года при трибуналах создавались коллегии обвинителей, выполнявшие в известной степени функции прокуратуры. Но они мало в чем напоминали профессиональную прокуратуру, поскольку в качестве обвинителей в судах могли выступать все «неопороченные граждане обоюбого пола, пользовавшиеся гражданскими правами» [1, 1917, № 4, ст. 50]. Декрет «О суде» № 2 предусматривал, наряду с общегражданским обвинением, и общественное обвинение. Роль общественных обвинителей могли исполнять члены коллегий правозаступников при местных советах. Традиционная надзорная функция прокуратуры была рассредоточена среди множества учреждений. ВЦИК осуществлял надзор за точным применением декретов на всей территории Российской Федерации. СНК имел право немедленно отменять местные законы, противоречащие ее законам и постановлениям. Наркоматы контролировали исполнение законов в подчиненных им учреждениях и организациях. Наркомат государственного контроля контролировал выполнение декретов и постановлений центральной власти во всех областях хозяйства, всех органах советской власти. Комиссариат рабоче-крестьянской инспекции выполнял функции надзора за деятельностью органов власти, в том числе за соблюдением законности. Надзор за исполнением законов также осуществляли Наркомюст и его органы на местах. Ситуация с наличием множества контролирующих и надзорных структур, нередко с пересекающимися функциями и полномочиями, была не лучшей с точки зрения эффективности государственного контроля и соблюдения законности. Для этого требовался единый орган. Поэтому пришлось вернуться к проверенной временем идее прокуратуры, отрицавшейся поначалу «как орган буржуазной юстиции», поскольку ничего нового, в противовес проверенному способу контроля за законностью, большевики предложить не смогли. На IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 года вопрос о прокуратуре обсуждался уже в плоскости практической реализации. Обсуждение проходило в острой дискуссии, главным предметом которой стал вопрос о двойной подчиненности прокуратуры. Председатель Верховного трибунала при ВЦИК Н.В. Крыленко предложил идею централизации и независимости прокуратуры от органов, способных влиять на реализацию ее полномочий, путем освобождения ее от опеки губернских исполкомов. Большинство участников съезда поддержали эту позицию. В его решениях указывалось, что прокурор не должен быть связан решениями губернских отделов юстиции, однако последние следует сохранить на некоторое время [2, № 1, с. 12–13]. Вариант законопроекта о прокуратуре оказался недоработанным, половинчатым, что вызвало резкий протест Ленина. Первоначальный проект был радикально пересмотрен. Переработанный проект положения о прокуратуре значительно отличался от первоначального варианта. Централь-

ной стала идея самостоятельности и централизации прокуратуры как органа, обеспечивающего единство правового поля страны, путем контроля правотворческой деятельности местных органов власти. Прокуратура для этого наделялась механизмом реализации своих полномочий – правом аннулирования незаконных постановлений и распоряжений. Таким образом, предполагалось иметь в лице прокуратуры институт, который сосредотачивал бы в своих руках обвинительные, надзорные и следственные полномочия. Однако в проекте предусматривался вариант двойной подчиненности, то есть не закладывалась вертикаль подчинения народных прокуроров прокурору республики. Прокурору республики вменялось лишь «наблюдение» за их деятельностью. Весь кадровый аппарат назначался отделом юстиции. Функции народного прокурора в проекте сводились к возможности внесения в коллегиию отдела юстиции представлений об отмене постановлений и распоряжений органов местной власти, которые противоречили действующему законодательству. Прокурор не был также наделен правом освобождать лиц, незаконно содержащихся под стражей. Он мог лишь внести «надлежащим органам» представление об освобождении таких лиц. Формально положение прокурора низводилось до уровня чиновника, констатирующего факты. Было очевидно, что на местах не хотели централизованной и независимой от местных органов власти прокуратуры, что отражало имевшиеся тогда в провинции весьма сильные местнические тенденции. Мотив очевиден – боязнь утраты влияния в регионах и возможностей принятия самостоятельных решений. В данном случае позиции центра, выступавшего за централизацию власти в стране, и позиция местных властей, выступавших за определенную автономию в принятии решений, явно не совпадали. За вариант двойной подчиненности выступало большинство членов комиссии ВЦИК, разработавшей проект. В последний момент Ленин категорически потребовал изменения законопроекта. В письме Сталину от 24 мая 1922 года «О “двойном” подчинении и законности» он настаивает на централизованном варианте. Его не устраивало в проекте, прежде всего, положение о двойном подчинении, которое строилось исходя из сложившейся системы двойной подчиненности структур власти, то есть подчинение их, с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны, – местному губернскому исполкому. Ленина не устраивало в проекте и то, что он не предусматривал право местных представителей прокурорского надзора опротестовывать с точки зрения законности любые решения местных властей. Ленин резонно указывал, что законность должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик, а не калужская или казанская. Ленин настаивал на том, чтобы прокурор имел право следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. Прокурор должен был отвечать за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом. И только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное решение. Главную гарантию против местных и личных влияний Ленин видел в связке – генеральный прокурор, Верховный Три-

бунал и коллегия Наркомюста, которые совместно должны были решить главную задачу – противостоять местным влияниям, местному бюрократизму и устанавливать действительно единообразное применение законности во всей республике и во всей федерации. Ленин категорически был против двойного подчинения, предлагая установить подчинение местной прокурорской власти только центру и сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений [3, с. 326–330]. Позиция Ленина в отстаивании независимости прокуратуры от местной власти была последовательна и логична. Желаемые цели также были очевидны. Он стремился, во-первых, с помощью прокуратуры организовать в стране четкое соблюдение законности; во-вторых, подавить местнические устремления и сепаратистские настроения; в-третьих, создать в стране единое правовое поле; в-четвертых, поставить прокуратуру под жесткий контроль партии.

В конечном итоге, мнение Ленина было учтено и в проект внесли соответствующие изменения. 25 мая 1922 года ВЦИК принял «Положение о прокурорском надзоре» как централизованном органе. По положению на прокуратуру возлагались сложные функции: осуществление надзора от имени государства за законностью деятельности всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования, нарушающих закон постановлений. Кроме того, прокуратуре вменялось непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью ГПУ, поддержание обвинения в суде, наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей [1, 1922, № 36, ст. 424]. Прокуроры губерний и областей и их помощники назначались, увольнялись, перемещались и отстранялись от должности прокурором республики. Прокуроры губерний и областей находились в непосредственном подчинении прокурора республики. Надзор за деятельностью народных прокуроров и руководство ими должен был осуществлять НКЮ через отдел прокуратуры, возглавляемый прокурором республики. Надзор за соблюдением законности на местах возлагался на отделы юстиции губернских исполнительных комитетов через состоявших при них народных прокуроров и их помощников. Они могли присутствовать на заседаниях коллегии отдела юстиции лишь с совещательным голосом. В конце июля 1922 года на I Всероссийском совещании губернских прокуроров было объявлено о создании института прокуратуры как самостоятельного органа, обеспечивающего социалистическую законность на местах.

В течение 1920-х годов роль прокуратуры постепенно возрастала посредством расширения ее полномочий. В июне 1922 года НКЮ была подготовлена «Временная инструкция губернским прокурорам», в которой определялся механизм обжалования прокурорами незаконных действий местных органов управления: акты уездных органов обжаловались уездному исполкому советов, уездных исполкомов и губернских органов – губернскому исполкому советов, действия же губисполкомов – Президиуму ВЦИК через прокурора республики. Прокурор мог возбуждать уголовные

дела о должностных и хозяйственных преступлениях. В связи с расширением рыночных механизмов в экономике и гражданского оборота в стране, в сферу функциональных обязанностей прокурора стало входить наблюдение за законностью сделок государственных органов и учреждений между собой и с частными лицами с целью не допустить заключения сделок в обход закона, нарушения интересов государства и трудящихся. На прокуратуру возлагалось «осуществление надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций, частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений». Прокуратура наделялась правом «контролировать деятельность следственных органов, а также ГПУ, наблюдать за производством дознания и предварительного следствия». Прокурор мог «возбуждать по собственной инициативе и по поступающим к нему жалобам и заявлениям уголовное преследование против должностных лиц и граждан» [1, 1922, № 44, с. 539]. Еще более укрепило позиции прокуратуры принятое в ноябре 1922 года «Положение о судеустройстве РСФСР». В ст. 6-й положения говорилось: «Для надзора за общим соблюдением законов, непосредственного наблюдения за производством предварительного следствия и дознания, поддержания обвинения в суде действует государственная прокуратура». Кроме того, на прокуратуру возлагалась обязанность опротестовывать незаконные решения и кассационные определения по гражданским делам, имеющим публичный интерес. Прокурорские работники получили право обращаться в Верховный Суд РСФСР с протестами на кассационные определения губернских судов. Участие прокуроров в работе пленумов губернских судов было обязательным, а их протесты на решение пленумов приостанавливали исполнение решений [1, 1922, № 69, ст. 902]. В ноябре 1923 года была образована Прокуратура Верховного Суда Союза ССР, которой предоставили широкие полномочия, в том числе право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного Суда СССР.

Реальное усиление прокурорской власти произошло и после передачи ей функций контроля над законотворческой деятельностью исполкомов, которые издавали постановления на местах. Прокуратуру обязывали обеспечивать соответствие вновь издаваемых местными органами нормативных актов действующим федеральным законам [2, № 37, с. 38]. Можно считать, что эти полномочия были определяющими. Именно благодаря им прокуратура получила статус влиятельного органа. Усиление функциональных обязанностей прокурорских работников принципиально отразилось на деятельности всей правоохранительной системы государства. Передача в ее ведение следствия придала прокуратуре еще большее влияние. Следственные органы, попав под опеку прокуроров, приобрели новый правовой статус, их положение значительно укрепилось. Следователи были выведены из-под административного подчинения судебным органам, а руководство и надзор над следствием осуществляла прокуратура. Усиление полномочий прокуратуры закреплялось и в уголовно-процессуальном кодексе. В УПК РСФСР в редакции от 15 февраля 1923 года прокурор наделялся большими полномочиями по надзору за расследованием преступ-

лений. Он имел право знакомиться с материалами по любому уголовному делу, проверять обоснованность приостановления производства и прекращения уголовного дела, утверждать обвинительное заключение, передавать дело из одного следственного участка в другой, разрешать споры о подследственности. Прокурорский работник мог отменять избранную меру пресечения в отношении обвиняемого, изменять ее, продлевать срок содержания под стражей, контролировать длительность следствия рассматривать жалобы на действия следователя [4, ст. 6]. УПК представлял следователю прокуратуры полномочия надзирать за производством дознания органами милиции, расположенными на его следственном участке. По инициативе прокуратуры осуществлялось ведение наблюдательных производств по уголовным делам, находившимся в производстве милиции и следователей [4, ст. 9]. Поскольку УПК предоставил прокурору неограниченные права по надзору за расследованием преступлений, прокуратура стала центральным контролирующим органом страны.

Расширение полномочий прокуратуры продолжалось и в дальнейшем, по мере развития законодательной базы. Так, в «Положении о судостроительстве РСФСР» от 19 ноября 1926 года четко прописывалось право прокурора возбуждать дисциплинарное и административное преследование против лиц, виновных в нарушении закона. Институт прокуратуры получил руководящие и координирующие функции при проведении различного рода мероприятий по борьбе с преступностью. Например, прокурор мог периодически созывать совещания и заслушивать представителей различных правоохранительных органов, ведущих работу по раскрытию преступления [1, 1926, № 85, ст. 624]. Образование СССР не привело к созданию союзной прокуратуры. Только при Верховном Суде СССР состояли прокурор Верховного суда СССР и его заместитель, назначаемые президиумом ЦИК СССР. Их обязанность заключалась в даче заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховным судом, поддержании обвинения в его заседаниях и, в случае несогласия с решением пленарного заседания Верховного Суда СССР, опротестовывать их в Президиуме ВЦИК.

Однако с конца 1920-х годов, несмотря на имевшиеся большие правомочные полномочия, прокуратура начинает утрачивать значение самостоятельного органа. Она все в большей степени становится последовательным проводником политических директив. Такому развитию событий способствовали решения XV съезда ВКП(б) (декабрь 1927 года), в которых были смещены акценты во всей судебной практике со слова «законность» на понятие «революционная необходимость». Особенно отчетливо подчиненность прокуратуры партийным органам проявилась в период хлебозаготовительных кампаний и коллективизации, когда, подчиняясь партийным директивам, и сами, будучи активно вовлечены в эти кампании, прокуратура утратила возможность влиять на ситуацию, а главное пресекать массовое беззаконие. Более того, прокуратура не только выполняла указания политического руководства, но и сама инициативно издавала постановления, циркулярные письма и записки, направленные на преследование крестьян. Многие работники прокуратуры понимали, что творится беззаконие, но партийная дисциплина обязывала. Робкие попытки

сделать закон нормой жизни, наталкивались на ссылки о необходимости жестких мер, на политическую или революционную целесообразность. В конечном итоге все заканчивалось «грубым отмахиванием» от требований соблюдения законности. На XV съезде ВКП(б) разгорелся спор между Наркоматом юстиции и Центральной контрольной комиссией – РКИ. Суть спора заключалась в определении роли закона. Крыленко Н.В. от имени прокуратуры настаивал на том, что революционная целесообразность не может заменять точные указания Советской власти, то есть закон. Влиятельнейший член Президиума Центральной контрольной комиссии ВКП(б), осуществлявший высший партийный надзор над судебной практикой, известный как «совесть партии» Аарон Сольц и его товарищи по ЦКК Янсон и Шкирятов, категорически выступили против отступления от революционных принципов, предложили, в ответ на высказывания Н.В. Крыленко, «произвести в органах юстиции небольшую революцию». Законность, по их мнению, «должна быть построена в соответствии с требованиями жизни. В органах юстиции должно быть больше людей с практическим смыслом и опытом, людей рабочего происхождения и поменьше юристов. Есть профессиональный юридический уклон, который выражался в бездушном чиновническом подходе. Главное в жизни – революционная целесообразность» [5, с. 321]. Впрочем, Н.В. Крыленко быстро излечился от уклона. В 1930 году он уже покорно соглашался с беззаконием: «Для буржуазной Европы и для широких кругов либераствующей интеллигенции может показаться чудовищным, что Советская власть не всегда расправляется с вредителями в порядке судебного процесса. Но всякий сознательный рабочий и крестьянин согласится с тем, что Советская власть поступает правильно» [6, с. 17]. Здесь уже слышен не прокурор, а политик, выполняющий указания политического руководства.

Переход к открытому и широкомасштабному насилию вызвал непонимание и даже неприятие у многих низовых прокурорских работников. Характерна в этом плане переписка курского окружного прокурора Бельта со своими подчиненными. В своем директивном письме от 18 мая 1929 года он писал: «Настоящую кампанию хлебозаготовок в деревне рассматривают не как заготовку, а как продрозверстку» [7. Д. 376. Л. 87]. Участковый инспектор Глазнев в ответном письме ситуацию на селе расценивал как тяжелейшую: «Да, произвол начинается, революционная законность головотяпски топчется, нам приходится смотреть, как наши труды топчутся ногами, не знающими и не понимающими, как нам это трудно достается. Скажу откровенно – я нисколько не склонен быть зрителем всего этого» [7]. Но зрителем приходилось быть, ибо прокуратура и суды были парализованы указаниями партийных органов. Бельт 24 июня вновь пишет в районы: «Был в Наркомате, специально по хлебозаготовкам. Мне прямо заявили, что они бессильны бороться с тем, что творится, им категорически запретили создавать какие-либо директивы. Договорились на том, что фактически будем заниматься бюрократизмом, волокитой и в исключительных случаях будем действовать по закону, если в жалобах имеется перегиб и т.д.» [7]. Таким образом, в Наркомате подтвердили, что террор против крестьян инициирован центром и правосудие в данном случае бес-

сильно. И, наконец, в одном из последних писем Бельту участковый прокурор Нестеров пишет: «У меня настроение антисанитарное. Пусть это будет уклон, но от лозунга «союз с середняком» очень мало осталось» [7]. Взгляды Бельта и его сподвижников на процессы, протекавшие в деревне, и роль закона были расценены как явно антипартийные, оппозиционные. Вскоре он и ряд участковых прокуроров были сняты с работы и наказаны по партийной линии. А попытки восстановить законность были квалифицированы как «безобразия», которые не сумела предотвратить окружная парторганизация. Такой подход свидетельствовал, что в полной мере реализовывался на практике принцип – революционная целесообразность выше формального права. Право заменялось «неправом», то есть организационными и техническими нормами регулирования. Прокуратура в этих условиях исполняла роль последовательного проводника политических директив. Право стало окончательно приобретать откровенно «служебную роль». В связи с коллективизацией теряли всякое значение ряд законов, да и закон в целом. Общим отношением был тезис: «Было бы преступным бюрократизмом, если бы ожидали новых законов. Основной закон для нас – это политика партии» [7]. В этом и заключалась суть взаимоотношений политики и закона, положенных в основу создаваемой большевиками государственно-правовой системы.

В 1930-х годах развитие прокуратуры проходило по линии расширения ее формальных функций и совершенствования организационной структуры. В июне 1933 года учреждается прокуратура СССР. «Положение о Прокуратуре Союза ССР» (декабрь 1933 года) определяло правовой статус Прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа [8]. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. В «Положении» определялись отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными: общий надзор; надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений. Конституция СССР, принятая в декабре 1936 года, впервые вводила понятие высшего надзора за точным исполнением законов. Причем эта прерогатива была отнесена к полномочиям исключительно Прокурора СССР [9, ст. 113]. Таким образом, в 1936 году произошло окончательное выделение органов прокуратуры из системы юстиции в самостоятельную единую централизованную систему.

В результате сложного законодательского и организационного процесса в 1920-30-е годы в Советской России была сформирована мощная государственная структура, сосредоточившая в своих руках функции государственного обвинения, следствия и надзора. Эта структура объективно способствовала в 1920-е годы укреплению законности в стране и усилению централизации государственного управления. Но в конце 1920-х годов прокуратура начинает утрачивать свое контролирующее значение. В 1930-е годы в силу стремительно развивающихся тоталитарных тенденций, прокуратура полностью была адаптирована к советской партийно-государственной системе и стала простым исполнителем приказов власти.

Список литературы

1. Собрание узаконений РСФСР.
 2. Еженедельник советской юстиции. – 1922.
 3. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 33 / В.И. Ленин. – М. : Политиздат, 1969. – 433 с.
 4. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1923 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 7. – Ст. 106.
 5. XV съезд ВКП (б) : стеног. отчет. – М.-Л. : Госиздат, 1927. – 1105 с.
 6. Крыленко, Н.В. Классовая борьба путем вредительства / Н.В. Крыленко. – М.-Л. : Госиздат, 1930. – 87 с.
 7. Государственный архив социально-политической истории Воронежской области. – Фонд 1. – Опись 1.
 8. Собрание законодательства СССР. – 1934. – № 1. – Ст. 2-а, 2-б.
 9. Конституция СССР. – М. : Партиздат, 1936. – 48 с.
-

Organization of Public Prosecution Institution in Soviet State-Legal System (1920s)

V.V. Nikulin, E.A. Shein

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: concept; law basis; legitimacy; Office of Public Prosecutor; organization; principle of organization; supervision functions; warrants.

Abstract: The paper is devoted to the process of the development of Public Prosecution institution in 1920s. It analyzes the process of the development of the concept of Public Prosecution and gradual strengthening of its warrants and influence. It illustrates the place and the role of Public Prosecution in the Soviet state-legal system.

© В.В. Никулин, Э.А. Шеин, 2010