

УДК 340.15(075.8)

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРОКУРАТУРЫ РСФСР
В ПЕРИОД ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА
(1917 – начало 1920-х гг.)**

С. О. Гаврилов, Л. В. Мищенко

**DEVELOPMENT OF PUBLIC PROSECUTION SYSTEM IN FORMATION
OF THE SOVIET POLITICAL REGIME (1917 – EARLY 1920S)**

S. O. Gavrilov, L. V. Mischenko

В статье рассматриваются проблемы развития законодательства о советской прокуратуре, проблемы ее организационного оформления и практической деятельности в 1917 – 1920-х гг.

The problems of the development of the legislation on the Soviet Public Prosecution system as well as the issues of its organization and practical activities in 1917-1920s are considered.

Ключевые слова: прокуратура, юстиция, прокурорский надзор.

Keywords: Public Prosecution system, justice, public prosecutor's supervision.

Развитие российской государственности, совершенствование российского законодательства является одной из важнейших проблем, стоящих перед современным обществом.

Среди наиболее актуальных проблем современности одно из главных мест занимает проблема формирования гражданского общества, совершенствования демократического устройства современной России.

Прокуратура, представляющая собой орган высшего надзора за исполнением законов, прошла длительный и сложный путь развития. Ее место в системе государственных органов не может и не должно определяться произвольно.

Конец старой Российской прокуратуры 24 ноября 1917 г. явился и началом истории развития новой. Эти страницы истории, связанные с расширением предмета прокурорского надзора, становлением и развитием функций прокуратуры, вечно актуальной проблемой ее централизации, совершенствованием законодательства о прокурорском надзоре, – никак не потеряли своей актуальности.

В связи с этим нельзя не обратиться к характеристике прокурорского надзора, возникшего в сложную и противоречивую эпоху создания новых судебных органов, базировавшихся на классовой, политической, революционной борьбе, в процессе трудного развития нашего общества – на естественном для этого периода «бойцовском» характере обвинения, уголовного преследования, обвинительном и «наступательном» уклоне в деятельности прокурора.

Декрет о суде № 1, подведший черту под развитием дореволюционной прокуратуры, относится к законодательным актам, которыми проводились в жизнь идеи марксистской теории применительно к государству. Суть их в следующем: победивший пролетариат не может просто овладеть государственной машиной и пустить ее в ход для собственных целей, как это делали до него господствующие классы или соперничающие с ними группы; не может потому, что буржуазная государственная машина является политическим орудием порабощения трудящихся.

В докладе на I конгрессе Коммунистического Интернационала в марте 1919 г. В. И. Ленин отмечал, что истинный демократизм, то есть равенство и свобода, неосуществим без достижения цели, которую ставили себе все социалисты, – уничтожения государственной власти. Только советская организация государства в состоянии действительно разбить сразу и разрушить окончательно буржуазный чиновничий и судебский аппарат, являвшийся наибольшей помехой проведению демократизма в жизнь для трудящихся [4, с. 8].

К. Маркс, Ф. Энгельс, В. И. Ленин дифференцированно подходили к решению задачи уничтожения старой государственной машины, а именно: выделяли в ней бюрократически-военные органы и ее «угнетательские» элементы. Первые – «угнетательские, несправедливо буржуазные» (к ним относились и суды, и прокуратура) подлежали безусловной ликвидации и замене. Вторые, которые Ленин называл «учетно-регистрационным аппаратом» (банки, синдикаты, почты и пр.), следовало не разбивать, а взять готовыми у капитализма с отсечением от них того, что их «капиталистически уродует».

Но логика декрета «О суде» № 1 такова, что в структуре подлежащего слову государственного аппарата указано не только на ликвидацию, но и на замену бюрократически-военных элементов, в частности судов. Очевидно, что суды не относились к «рутинным» органам: без них, как и без права, Советское государство не могло функционировать. Поэтому старые суды упразднялись декретом и заменялись новыми, советскими.

Дореволюционная прокуратура же упразднялась без замены ее новой советской прокуратурой. В архивных документах не содержится объяснений столь различного подхода к судьбе прокуратуры и судов. Представляется, что Совнарком рассматривал прокуратуру именно как орган классового угнетения, функции которого могли выполняться новым государственным аппаратом и без нее.

Декретами о суде, принятыми в 1918 году СНК и ВЦИК, иными правовыми актами была предпринята попытка решить проблему выполнения функций упраздненной прокуратуры другими органами.

Наблюдение за расследованием преступлений и исполнением приговоров было отнесено к компетенции вновь созданных судов. Более четырех лет продолжался и эксперимент по созданию института обвинителей в суде. В соответствии с декретом «О суде» № 1 обвинителями могли выступать все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами. Декрет «О суде» № 2 ввел наряду с общегосударским общественное обвинение, которое осуществлялось членами коллегий правозаступников при местных Советах. Декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г. поддержание обвинения в суде было возложено на членов коллегии правозаступников, которые избирались исполкомами местных Советов и получали заработную плату как должностные лица. Тем самым вводилось государственное обвинение в суде. Положением о народном суде РСФСР от 21 октября 1920 г. были учреждены коллегии обвинителей при отделах юстиции, члены которых назначались губисполкомами. Эксперимент был прекращен в связи с созданием прокуратуры, на которую возлагались и другие указанные выше функции [7, с. 407].

Необходимость решения задач социального, экономического, правового, организационного и иного характера, осуществления функций государства на новой политической и экономической основе привела к созданию, после упразднения действовавших до октября 1917 года, и иных, государственных структур. Одной из первых таких структур в правоохранительной сфере были органы ВЧК. Как отмечают авторы той поры, помимо иных задач «ЧК принял на себя надзор за соблюдением всех декретов и привлечение к ответственности всех лиц, их нарушающих» (Инструкция Чрезвычайным комиссиям, § 9). В связи с изменением положения в стране, а также переходом к строительству новых отношений в обществе и государстве отмечается, что борьба с должностными правонарушениями становится «по плечу» органам «нормальной администрации и судебно-следственным органам» [8, с. 5].

На это обстоятельство указала Всероссийская конференция РКП (б) (1921 г.) в резолюции по вопросу «О революционной законности». В ней, в частности, отмечалось, что строгая ответственность должностных лиц

органов власти и граждан за нарушение созданных советской властью законов и защищаемого ею порядка должны сопровождаться усилением гарантий прав личности (п. 17). С этой резолюцией связывается и принятие политического решения о создании прокуратуры нового типа с функциями гаранта законности.

1921 – 1922 гг. можно назвать периодом интенсивного становления законодательства нового государства; принятия Уголовного, Гражданского, Земельного кодексов, иных законов, что обострило необходимость создания государственного органа, который обеспечивал бы надзор за соблюдением законов, особенно на местах. В докладе наркома юстиции УССР Буздалина на I съезде деятелей юстиции Украины в январе 1922 г., например, отмечалась необходимость установления строгого контроля за законностью в деятельности местной администрации и борьбой с произволом. В дискуссии многие высказывались за упразднение губернских отделов юстиции и замену их прокуратурой, независимой от местной власти [5, с. 4].

В докладе заместителя наркома Н. В. Крыленко на IV съезде деятелей юстиции (1922 г.) уже шла речь о прокуратуре как об органе, на который возлагались бы обвинение в суде, общий надзор, руководство следствием, а также предупреждение правонарушений. Именно поэтому прокурор «должен быть вполне независимым от тех органов, которые могут помешать ему осуществлять возложенные на него функции» [1, с. 11].

В первом проекте декрета «О Государственной прокуратуре», опубликованном 1 января 1922 г., предполагалось, что прокуратура станет частью Наркомюста на правах его отдела, а основные вопросы своей деятельности будет решать через коллегию НКЮ. Во главе отдела должен стоять прокурор республики – член коллегии НКЮ, назначаемый Президиумом ВЦИК. Народных прокуроров назначает и увольняет Коллегия НКЮ. В результате влияние ведомственных и местных органов власти через органы юстиции на прокуратуру сохранялось.

Проект декрета «О Государственной прокуратуре» подвергся резкой критике. Отмечалось, что «авторы проекта не решились дать большую самостоятельность прокурорам, потому что, развивая эту идею до логического конца, они пришли бы к выводу о необходимости очень большого сужения объема деятельности губотузов», тогда как «стражем закона» на местах являются именно отделы юстиции. Жизнь же побуждала заменить этот коллегиальный орган, весьма зависимый от губернских органов власти, единоличным, находящимся в непосредственной подчиненности НКЮ и свободным от местных влияний [6, с. 1 – 2]. Предлагалось также подчинить прокуратуре следственный аппарат нарсуда и ЧК с тем, чтобы каждое заключительное постановление следователя шло на утверждение прокурору, который и определит подсудность дела. Н. В. Крыленко считал, что «прокурор республики должен быть выше членов коллегии НКЮ и иметь непосредственное отношение к ВЦИКу». Он предлагал слить должность прокурора республики с должностью наркома и сделать последнего по должности прокурором республики, ведающим отделом прокуратуры [3, с. 2 – 4].

Таким образом, на этом этапе вопрос о прокуратуре как самостоятельной государственной структуре, не входящей ни в какую из систем юстиции, не ставился.

Проект Положения об учреждении прокуратуры, подготовленный Наркомюстом, был внесен 13 мая 1922 г. На III сессию ВЦИК IX созыва. И здесь, как известно, основная дискуссия возникла вокруг статьи 5, устанавливающей, что прокуроры на местах подчинены только прокурору республики, минуя исполкомы. Сессия не согласилась с тем, что назначение, увольнение, перемещение и отстранение прокуроров должно производиться также только прокурором республики [2, с. 36 – 39].

Такая реакция сессии сегодня становится особенно понятной, если учесть, что члены ВЦИК – это прежде всего местные работники Губисполкомов, которые опасались «ущемления» их власти независимыми прокурорами. По докладу Н. В. Крыленко, сессия большинством голосов приняла решение передать законопроект в качестве материалов в специальную комиссию из членов ВЦИК для разработки нового проекта декрета. Рязанов, выступая на сессии, сказал, что он сделал следующий вывод из проекта: власть прокурора республики ставит наркома юстиции вне всех остальных наркомов, подчиняя его непосредственно ВЦИК, а не СНК, что многим представлялось недопустимым.

Думается, что главным просчетом при решении государственно-правовых вопросов такого характера в тот период было полное игнорирование классической, оправдавшей себя во многих правовых государствах теории разделения властей. Поэтому и прокуратура, по сути, контрольный орган законодательной власти, основное назначение которой – надзор за соблюдением законов представителями и исполнительной, и судебной властей, тем не менее создавалась вначале в составе органа исполнительной Наркомюста, а затем судебной – Верховного Суда. Это не могло не сказаться негативно на развитии самой прокурорской системы, а также на процессе формирования и укрепления законности.

Положение о прокуратуре было принято 28 мая 1922 г. III сессией ВЦИК. На прокуратуру возлагались следующие функции:

1. Осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц.
2. Непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов, дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью Госполитуправления.
3. Поддержание обвинения на суде.
4. Наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Во главе прокуратуры, в качестве прокурора республики, становится народный комиссар юстиции, в непосредственном подчинении которого находится входящий в состав Наркомюста отдел прокуратуры.

Военные прокуроры состоят при военных и военно-транспортных трибуналах.

Интересен порядок назначения прокуроров автономных республик. Устанавливалось, что прокурор республики назначается и отзывается Центральным Исполнительным Комитетом этой республики и располагает всеми правами по надзору за исполнением законов в пределах автономии, «кроме вопросов общесоюзного законодательства, по которым прокуратура автономных республик подчинена и подотчетна проку-

рору РСФСР». Отметим и то, что в данном Положении на прокурора в суде возлагалась функция поддержания обвинения, хотя анализ последующих его норм показывал, что речь шла все-таки о надзоре за соблюдением законов.

В ст. 13 говорится и о поддержании обвинения (п. «е»), и об «опротестовании в кассационном порядке приговоров и определений, выносимых судом, а также опротестовании в порядке высшего судебного контроля вошедших в законную силу приговоров судов первой инстанции и кассационных решений Советов народных судей» (п. «ж»), что, очевидно, выходило за рамки обвинения и раскрывало сущность надзора, а не обвинения. Уместно обратить внимание и на то обстоятельство, что понятие «высший контроль» (надзор) вводится уже в самом первом законе о советской прокуратуре, а не в Конституции СССР 1936 г., как это утверждают некоторые авторы. Характер задач, функций и полномочий прокуратуры свидетельствуют о неслучайности введения этого понятия.

Отметим и попытки дифференцированного подхода при построении системы органов прокуратуры.

При образовании органов Прокуратуры РСФСР все губернии подразделялись на три разряда, с учетом которых определялась штатная численность прокуратур. К группе первого разряда отнесены 11 прокуратур, второго – 40, третьего – 9. Московская и Петроградская прокуратуры были вне разрядов. В первой группе штат губернской прокуратуры устанавливался в 35 человек (в том числе 11 оперативных работников), во второй – 30, в третьей – 25.

С учетом особенностей территории РСФСР, этнографических, экономических и политических особенностей отдельных регионов вскоре возникла необходимость в создании в некоторых из них областных прокуратур. Последние, с одной стороны, объединяли бы деятельность губернских прокуратур, входящих в состав этих областей, а с другой – служили бы связующим звеном между ними и прокуратурой республики.

Надзорные и организационные полномочия областных прокуроров, структура аппаратов облпрокуратур определялись Положением об областных прокуратурах, введенным в действие приказом прокурора РСФСР от 13 июля 1923 г. Так, в состав Уральской облпрокуратуры, учрежденной 15 октября 1923 г., входили прокуратуры Екатеринбургской, Пермской, Омской и Челябинской губерний.

С созданием Союза ССР и принятием общесоюзных законов организационные начала функционирования прокуратуры получили дальнейшее развитие. Согласно первым Основам судостроительства Союза ССР и союзных республик, прокуратуры строились на началах централизма и подчинения исключительно прокурору республики, действовали на основании издаваемых республиками положений. Прокурор республики был подотчетен и подведомственен исключительно верховным органам своей республики. Основами также определялось, что во главе прокуратуры в качестве прокурора республики стоит народный комиссар юстиции данной республики. Иначе говоря, и на этом этапе не возникал вопрос об отделении прокуратуры от органов исполнительной власти. Между тем вхождение прокуратуры в состав Наркомата юстиции размывало организационные отношения прокуратур «по вертикали». Это проявлялось в непосредственном обращении с запроса-

ми губернских и областных прокуроров в отделы НКЮ. В результате различные отделы министерства направляли на места прокурорам нескоординированные, разноречивые разъяснения. Отдел прокуратуры тем самым терял информацию и непосредственность руководства нижестоящими органами. Аналогичные последствия наступали, когда военные и военно-транспортные прокуроры обращались с запросами прямо в отдел прокуратуры НКЮ, минуя помощника прокурора республики при Верховном трибунале, которому они подчинялись, что нарушало общий ход работы и вносило разноречивость в систему руководства их деятельностью.

Процесс становления и развития функций, основных направлений деятельности прокуратуры шел одновременно с совершенствованием организационной структуры ее функциональных подразделений.

Первоначально структура отдела прокуратуры Наркомюста РСФСР была установлена Положением о народном комиссариате юстиции от 1 февраля 1923 г. В него входили подотделы: 1) общего управления и личного состава прокурорского надзора; 2) общего надзора; 3) надзора за органами следствия, дознания и местами лишения свободы; 4) государственного обвинения со следственной частью.

Как видим, структура аппарата прокуратуры изначально была организована по функциональному признаку. В аппарате губернских прокуратур предусматривалось: 1) отделение общего надзора; 2) отделение государственного обвинения и надзора за органами дознания и следствия (в том числе ОГПУ); 3) секретариат, на который возлагался учет, назначение и перемещение личного состава прокуратуры, статистика и отчетность, финансово-хозяйственная часть, общая регистратура, выдача справок и связи прокуратуры по вопросам, не относящимся к функциям отделений.

Территория губернии, с учетом штатных и других условий, состояния законности, разбивалась на участки, в которые входили 1 – 3 уезда, получающие порядковые номера. В них назначались помощники прокурора губернии, выполняющие все функции прокуратуры.

Последнее обстоятельство рассматривалось как организационное средство преодоления местнических воздействий.

Важно отметить, что в содержание общего надзора включалось наблюдение за местами лишения свободы как специфическими объектами надзора, а расследование преступлений рассматривалось как единая государственная функция, независимо от того, какими органами оно осуществлялось.

Отметим особо, что концепция прокурорского надзора рассматриваемого периода развивалась исключительно в рамках авторитарной системы, и процедура рассмотрения протестов прокурора, отмены таких актов осуществлялась в иерархическом, а не в судебном порядке. В условиях усиливающихся тенденций формирования командно-административной системы эта функция прокуратуры не получила должного развития и организационного обеспечения. Не случайно и отделы в прокуратурах, занимавшиеся этими вопросами, ограничились систематизацией и пропагандой законодательства, а надзор за законностью нормативных правовых актов растворился в общем надзоре прокуратуры, занимая, не по вине прокуроров, второстепенное место.

Литература

1. Доклад Н. В. Крыленко о прокуратуре на IV съезде деятелей юстиции 27 января 1922 г. // Еженедельник советской юстиции. – 1922. – № 5.
2. Известия ВЦИК. – 1922. – № 132.
3. Крыленко, Н. В. К критике проекта о прокуратуре / Н. В. Крыленко // Еженедельник советской юстиции. – 1922. – № 3.
4. Ленин, В. И. Полн. собр. соч. – Т. 33.
5. Политическая работа прокуратуры (по материалам отчетов и ревизий за I полугодие 1925 г.) // Еженедельник советской юстиции. – 1925. – № 41.
6. Саврасов, Л. По поводу декрета о государственной прокуратуре / Л. Саврасов // Вестник советской юстиции. – 1922. – № 2.
7. Свод Установлений РСФСР. – 1920. – № 83.
8. Эстрин, А. Наркомюст и органы борьбы с преступностью / А. Эстрин // Еженедельник советской юстиции. – 1924. – № 1.

Информация об авторах:

Гаврилов Станислав Олегович – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права, КемГУ, 8(3842) 58-42-25, gavrosh66@mail.ru.

Gavrilov Stanislav Olegovich – Doctor of History, Professor at the Department of Legal History of KemSU.

Мищенко Любовь Вениаминовна – аспирант, КемГУ.

Mischenko Lyubov Veniaminovna – post-graduate student at KemSU.