

© 2012 г. *И.В. Кармиргордеева*

*УДК 34*

## **СОСТОЯНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ ПОСЛЕ ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ**

После Октябрьской революции органы прокуратуры, как известно, были ликвидированы. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. были упразднены ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и частной адвокатуры. Однако до марта 1918 г. старые суды, прокуратура, адвокатура сохранялись в Ставропольской, Омской, Тобольской губерниях. Местные органы власти пытались лишь установить контроль за их деятельностью [1].

Вопрос о создании новой прокуратуры пока не ставился: во многом это было обусловлено отношением народных масс в этот период времени к дореволюционной прокуратуре, которая ассоциировалась с насилием. В России до 1917 г. закон и служители закона, которыми являлись и представители прокуратуры, ассоциировались скорее с главой государства, монархом, нежели с юридическими нормами. В общественном сознании прочно утвердилось понимание права исключительно как приказа государственной власти.

Отсутствие прокуратуры не означало, что не был организован надзор за законностью. Надзор и контроль за соблюдением законов в деятельности местных органов власти и органов государственного управления осуществляли в то время различные учреждения, в компетенцию которых входили и другие функции. Например, ВЦИК, который надзирал за точным применением декретов на всей территории Российской Федерации, Совет Народных Комиссаров, народные комиссариаты. Особое место в системе государственных органов, наделенных надзорно-контрольной функцией, занимали Рабоче-крестьянская инспекция (РКИ), органы Народного комиссариата государственного контроля и его местные учреждения, которые были в 1920 г. ликвидированы в силу их малой эффективности. Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК, надзор за законностью яв-

лялся также обязанностью судебно-следственных органов. Ревтрибуналы проверяли законность проведения следственных действий органами ВЧК, обоснованность содержания граждан в местах лишения свободы. Законность действий милиции и исправительно-трудовых учреждений находилась под контролем следственных комиссий и народных судов. В компетенцию Народного комиссариата юстиции входило наблюдение за деятельностью органов следствия, обвинения, защиты и дача им руководящих указаний, организация мест лишения свободы и заведование ими.

Первые зачатки прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве можно заметить в деятельности коллегий обвинителей, которые были учреждены при каждом трибунале и Центральной коллегии государственных обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК. Они осуществляли надзор за расследованием преступлений, поддерживали государственное обвинение по уголовным делам в суде, приносили протесты на незаконные и необоснованные приговоры. Однако их полномочия не выходили за рамки уголовного процесса, и они не были организационно самостоятельным органом [2].

Функция наблюдения за исполнением законов оказалась рассредоточенной среди ряда органов и учреждений, что не способствовало единообразному пониманию социалистической законности и не отвечало требованиям ее всемерного укрепления. В новых социально-экономических и политических условиях был один выход из сложившегося положения – это создание специального централизованного органа, подчиненного только центральной государственной власти, независимого от поднадзорных ему учреждений, от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на всей территории страны, во всех областях жизни Советского государства. Таким органом и должна была стать советская прокуратура.

28 мая 1922 г. было принято Положение о прокурорском надзоре, согласно которому в составе Народного комиссариата (наркомата) юстиции была учреждена Государственная прокуратура. В СССР предпринимались попытки представить советскую прокуратуру как абсолютно уникальный институт, отвергалась его преемственность от дореволюционной прокуратуры. Однако

историки правомерно рассматривают создание советской прокуратуры как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной российской прокуратуры, преодолеть односторонность реформы 1864 г.

Одним из несомненных достижений прокуратуры тех лет являлся рост доверия к прокуратуре среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам. Уже в период своего становления органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой задачу быть ближе к населению, используя для этого различные формы.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов. Постановлением ЦИК СССР "О Верховном Суде Союза ССР" от 6 июля 1923 г. Президиуму ЦИК СССР в связи с принятием Конституции СССР было поручено разработать Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик. 23 ноября 1923 г. оно было утверждено, в нем определялись функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР. В составе Верховного Суда СССР учреждался пост Прокурора Верховного Суда СССР. Прокурор Верховного Суда СССР и его заместитель в соответствии со ст. 46 Конституции СССР 1924 г. назначались Президиумом ЦИК Союза ССР и были подотчетны Президиуму. Прокурор Верховного Суда давал заключения по всем вопросам, решаемым этим судом, поддерживал обвинение и имел право опротестовывать решения Верховного Суда в Президиум ЦИК СССР. Прокурор предлагал на рассмотрение Президиума ЦИК и Верховного Суда СССР вопросы, отнесенные к компетенции последнего, опротестовывал решения Верховного Суда СССР, истребовал решения и приговоры верховных судов союзных республик, проверял их в порядке надзора и передавал на рассмотрение Верховного суда СССР. Прокурором Верховного суда СССР был назначен П.А. Красиков, которому были предоставлены широкие права: законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны [3].

На прокуратуру были возложены следующие функции: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования, нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение

ние за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления (ГПУ); поддержание обвинения на суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В Основах судеустройства Союза ССР и союзных республик, принятых 29 октября 1924 г., была определена компетенция прокуроров союзных и автономных республик. Здесь воспроизводилось Положение о прокурорском надзоре 1922 г. (общий надзор, надзор за следствием, поддержание обвинения в судах, надзор за местами лишения свободы) с добавлением, что прокуратура ограждает интересы трудящихся по гражданским делам [4].

Положением о судеустройстве РСФСР 1926 г. на органы прокуратуры были возложены две дополнительные функции: участие в гражданском процессе в целях ограждения интересов государства и трудящихся, расширившее функцию судебного контроля, и общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью, позже получившее наименование координационной функции.

Централизованная и независимая прокурорская система СССР окончательно сложилась к середине 30-х гг., когда 20 июля 1936 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР "Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР". Такая централизованная система прокуратуры была закреплена и в "сталинской" Конституции 1936 г. На прокуратуру возлагался высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами.

В условиях культа личности Сталина имело место падение авторитета прокуратуры. В эти годы вопреки конституционным установлениям были допущены грубейшие нарушения принципов законности, прав человека, массовые и незаконные репрессии.

5 ноября 1934 г. было принято Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР "Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР", в соответствии с которым народному комиссариату предоставлялось право применять определенные меры к лицам, признаваемым общественно опасными. Предусматривалось, что в заседаниях Особого совещания должен обязательно участвовать

Прокурор Союза ССР или его заместитель, который в случае несогласия как с самим решением Особого совещания, так и с направлением дела на рассмотрение Особого совещания, имеет право протеста в Президиум ЦИК СССР. Таким образом, в деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения.

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры была подчинена общей задаче - победе над немецким фашизмом. Многие прокуроры и следователи ушли на фронт в действующую армию или в партизанские отряды.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан [5].

В целях повышения престижа и авторитета органов прокуратуры в решении задач государственного и хозяйственного строительства Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. принял закон о присвоении прокурору СССР наименования Генеральный прокурор СССР.

Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 г., принятое в условиях преодоления культа личности и восстановления демократических форм правления, определило основные направления деятельности прокуратуры, в частности сохранило общий надзор, надзор за законностью при производстве предварительного расследования, а также надзор за законностью судебных решений, исполнения приговоров, содержания арестованных в местах лишения свободы. Таким образом, это Положение впервые четко конкретизировало основные функции высшего надзора по всем его отраслям.

В Положении была включена задача охраны политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных в конституционном порядке, от всяких посягательств. Приказы Генерального прокурора СССР обращали внимание на всемерную защиту прав граждан при надзоре за соблюдением законов в деятельности органов государственной власти и управления, органов следствия и дознания, при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах и по другим направлениям государственной и общественной жизни [6].

Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г., в которой проку-

ратуре была посвящена отдельная глава, а ее функции определились как высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления (кроме Совета Министров), колхозов, общественных организаций и граждан. Принципу независимости прокуратуры от местных органов соответствовал такой важный конституционный принцип, как строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – его Президиуму. Конституция СССР закрепила право Генерального прокурора СССР на законодательную инициативу в Верховном Совете СССР.

Направления прокурорского надзора были конкретизированы в Законе СССР "О прокуратуре СССР", принятом 30 ноября 1979 г. (общий надзор, надзор за расследованием преступлений, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения в судах, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы и др.). В этом Законе впервые законодательно закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим; впервые было указано, что одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами [7].

Президиумом Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г. был дополнен изданный ранее Указ от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", согласно которому на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров была возложена обязанность осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами жалоб, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР.

Итак, в советский период роль прокурорского надзора в основном сводилась к тому, чтобы осуществлять надзор за реализацией директив государства. Основное внимание прокуратуры концентрировалось на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Бессарабов В.Г.* Советская прокуратура // Журнал российского права. 2002. № 12.
2. *Бессарабов В.Г.* Динамика становления и развития прокуратуры // Право и политика. 2001. № 3.
3. *Бакаев, Д. М.* Единство прокурорского надзора в СССР // Правоведение. 1989. № 4.
4. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры: Сборник документов / Под ред. С. А. Галунского. М., 1955.
5. *Лебединский В. Г., Каленов Ю. А.* Прокурорский надзор в СССР. М., 1957.
6. *Козлов А. Ф.* Конституционные принципы прокурорского надзора // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве / Под ред. А. Ф. Козлова. Свердловск, 1981.
7. *Титов Ю.Л.* Хрестоматия по истории государства и права России. М., 1997.

### LITERATURE

1. *Basarabians VG* Soviet prosecutors // World of Law. 2002. Number 12.
2. *Basarabians VG* The dynamics of the formation and development of prosecution // Law and Policy. 2001. Number 3.
3. *Bakaev, DM* Unity of Public Prosecutions in the USSR. // Jurisprudence. 1989. Number 4.

4. Legislative history of the USSR and RSFSR criminal justice process and the organization of the court and the prosecution: Collection of documents / Ed. SA Galunskogo. Moscow, 1955.
5. *Lebedineky V., A.* Cullen of Public Prosecutions in the USSR. Moscow, 1957.
6. *Kozlov AF* Constitutional Principles of Public Prosecutions / / Public Prosecutions and the strengthening of socialist legality in the Soviet Union / Ed. AF Kozlov. Sverdlovsk, 1981.
7. *Titov YL* Readings on the history of state and law in Russia. Moscow, 1997.

*Донской*  
*юридический институт*

*23 октября 2012 г.*

---