

УДК 340.158

DOI 10.18413/2075-4566-2018-43-3-539-544

**ИСТОРИЯ ЗАРОЖДЕНИЯ СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ  
ПРОКУРАТУРЫ (1917–1922 гг.)****HISTORY OF THE CREATION OF THE SOVIET MODEL  
OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (1917–1922)****Е.В. Сафронова<sup>1</sup>, В.Н. Струков<sup>2</sup>  
E.V. Safronova<sup>1</sup>, V.N. Strukov<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

<sup>2</sup> Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина,  
Россия, 308024, г. Белгород, ул. Горького, 71

<sup>1</sup> Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia

<sup>2</sup> Belgorod law Institute of the Russian interior Ministry named after I. D. Putilin,  
71 Gorkogo st, Belgorod, 308024, Russia

E-mail: Elena\_safronova\_2010@mail.ru; str-v-n@yandex.ru

**Аннотация**

В статье представлен историко-правовой анализ создания прокуратуры в советский период отечественной истории. В работе утверждается, что время зарождения советской прокуратуры (1917–1922 гг.) представляет особый интерес, т. к. в этот период определялась модель надзорных органов советского государства. Новая модель существенным образом отличалась от организации прокуратуры в дореволюционный период. Главной особенностью явилось сочетание двух функций в деятельности прокуратуры: общего надзора за соблюдением законности и поддержание государственного обвинения в уголовном процессе. Созданная модель тотального контроля соответствовала политической системе и форме советского государства 20-х гг. XX в.

**Annotation**

The article deals with a historical and legal analysis of the establishment of the public prosecutor's office during the period of the Soviet Union of Russian history. The paper contends that the period of the creation of the Soviet Prosecutor's Office (1917–1922) at a time when the old state system was breaking down, the history of setting up supervisory bodies is of special interest. During this period, the model of the supervisory bodies of the Soviet state was determined, various versions of the prosecutor's office were tested: as part of the judicial system, part of the supervisory and investigative apparatus, and as an independent state body.

The authors conclude that the new model differed significantly from the organization of the Russian Empire's prosecutor's office in the pre-revolutionary period. The main distinctive feature was the combination of two functions in the activities of the prosecutor's office: general supervision of compliance with the rule of law and the maintenance of public prosecution in criminal proceedings. This characteristic feature testified to the efforts of the Soviet government to take control of all aspects of the legal life of the state. The established model of total control corresponded to the political system and the form of the Soviet state of the 1920s.

**Ключевые слова:** советское государство, история прокуратуры, советская прокуратура, надзор, законность, правопорядок, декрет.

**Keywords:** The Soviet Union state, history of the public prosecutor's office, the public prosecutor's office of the Soviet Union, supervision, rule of law, law and order, decree.



Проблема определения сущности и социального назначения государства одна из самых дискуссионных, однако вряд ли кто будет спорить, что основное назначение государства – это обеспечение общественного правопорядка. Тема механизма охраны правопорядка и обеспечения законности в государственном управлении многоаспектна. Особый интерес вызывает история государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением законности и правопорядка. В отечественной историко-правовой науке немало работ, посвященных истории прокуратуры. Большинство из них обращено к этапу зарождения органа, а также становлению и развитию в дореволюционный период [С.М. Казанцев, Ю.М. Горячковская, Е.И. Шабалина и др.]. Существенным историографическим пробелом следует признать историю генезиса прокуратуры в советский период. Исследование истории развития органа, главное назначение которого – надзор за соблюдением и исполнением законов в период, когда ломался старый и строился новый государственный строй, позволяет постичь сущность государства и проследить механизмы создания и преобразования институтов сохранения присущей ему законности.

В истории советской прокуратуры можно выделить несколько периодов, особый интерес, на наш взгляд, представляет период зарождения (1917–1922 гг.), когда новая государственная власть отказалась от старой прокуратуры и ее ведомственной подчиненности. Именно в этот период методом проб и ошибок определялась модель надзорных органов советского государства, апробировались различные варианты прокуратуры: как части системы судопроизводства, части надзорно-следственного аппарата, самостоятельного государственного органа.

Главным следствием Октябрьской революции 1917 г. стало изменение государственного строя и слом механизма государства – целостной иерархической системы органов, осуществлявших государственную власть в Российской империи. В первый год строительства новой государственности доминировала идея местной автономии и демократизации управления. Отражением этой тенденции явился один из первых декретов советского правительства – Совета народных комиссаров (далее СНК) – декрет «О суде» 24 ноября (5 декабря) 1917 г., который упразднял «существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 17, д. 14, л. 11–14]. Местным советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов предписывалось принять имущество и архивы государственных учреждений Российской империи, включая прокуратуру. Предварительное уголовное следствие возлагалось на судей единолично, роль обвинителей и защитников в уголовном процессе и поверенных в гражданском процессе могли выполнять «граждане обоюбого пола, пользующиеся гражданскими правами» [ГАРФ, ф. 1235, оп. 17, д. 14, л. 11–14]. Последовавшие декреты «О суде» № 2 (февраль 1918) и № 3 (июль 1918) вопросов о прокуратуре в системе судопроизводства не поднимали.

Функции контроля и надзора за законностью в советском государстве оказались рассредоточенными и осуществлялись различными органами. В первые месяцы после революции организованного контроля за соблюдением новой законности вообще не существовало. Но децентрализация власти, независимость органов местного самоуправления расходилась с практическими задачами формируемого государства диктатуры пролетариата. Начало формированию единого централизованного государственного аппарата управления было положено принятием в июле 1918 г. первой Конституции РСФСР. Однако идея общего надзора за законностью не нашла полного воплощения в Основном законе. Единственной статьей, посвященной контролю за соблюдением советских нормативно-правовых актов, стала ст. 32. В ней говорилось, что общий надзор за точным применением законов возлагался на Всесоюзный центральный исполнительный комитет (далее ВЦИК), который объединял и согласовывал работы по законодательству и управлению [Конституция (основной закон) РСФСР от 10 июля 1918 г.]].

Ряд надзорных функций был возложен на Народный комиссариат юстиции (далее НКЮ). Его задачей стала ликвидация прежних органов юстиции и суда. На местном уровне были созданы отделы НКЮ, которые курировали деятельность народных судов и трибуналов [Коржихина, 1994, с. 114]. Декретом ВЦИК и СНК от 10 марта 1921 г. было утверждено «Положение о высшем судебном контроле», в соответствии с которым общий надзор за деятельностью судебных органов, органов следствия, пенитенциарной системой возлагался на НКЮ.

Отсутствие централизации в сфере надзора за соблюдением законности осознавалось советским руководством. Важность проблемы была особо подчеркнута в Постановлении «О точном соблюдении законов» VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов, принятом 8 ноября 1918 года [Рекунов, 1982, с. 21]. Однако решения о создании централизованной системы надзора за соблюдением законности принято не было. Положение «О народном суде РСФСР», утвержденное ВЦИК в ноябре 1918 г., унифицировало судебную систему республики, но не вернуло в судопроизводство профессионального государственного обвинителя.

Знаковой чертой первых лет советской власти явилось создание системы карательно-репрессивных органов, направленных на подавление сопротивления введению нового порядка, в деятельности которых были элементы прокурорского надзора. Основную роль в репрессивной сфере играла Всероссийская чрезвычайная комиссия (далее ВЧК) и революционные трибуналы, создание которых предусматривалось еще Декретом «О суде» № 1 (п. 8) [ГАРФ, ф. 1235, оп. 17, д. 14., л. 11–14]. С мая 1918 по март 1920 гг. было принято несколько положений о революционных трибуналах. Несмотря на карательную направленность и политическую ангажированность данных органов, в их деятельности можно усмотреть зачатки прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, которые проявлялись в деятельности коллегий обвинителей, учрежденных при каждом трибунале и Центральной коллегии государственных обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК. На них возлагалось государственное обвинение и надзор за расследованием преступлений.

Таким образом, в 1917–1921 гг. обязанность контроля за исполнением социалистической законности органами государства, общественными объединениями и гражданами оказалась децентрализованной, осуществляемой различными государственными органами, выполнявшими функцию надзора как дополнительную среди прочих основных. Функции надзора и обвинения осуществлялись разными органами (ВЦИК, СНК, НКЮ и др.). Неразбериха в полномочиях, местничество, превышение властных полномочий, коллизии интересов на фоне гражданской войны привели к кризису государственной власти в 1921 г. и породили в числе прочего необходимость постановки вопроса о создании единой системы надзора за законностью. Формирующаяся правовая система, основанная на едином законодательстве, требовала создания специализированного центрального органа, призванного осуществлять контрольно-надзорные функции в различных сферах правовой жизни. Таким органом должна была стать советская прокуратура.

Вопрос о единой революционной законности был поставлен уже на XI Всероссийской конференции РКП (б) 1921 г. В принятой съездом резолюции говорилось о необходимости введения революционной законности на территории всей страны, во всех сферах общественной жизни, об ответственности всех советских граждан и органов власти в случае нарушения законов и об усилении гарантий прав личности [Рекунов, 1982, с. 22].

В конце 1921 г. было принято решение о подготовке проекта положения о прокуратуре. В процессе разработки проекта дискуссионными явились вопросы о системе ведомственной соподчиненности, о об объеме полномочий, о принципах деятельности нового органа.

Особо остро стоял вопрос о координации деятельности губернских исполнительных комитетов и прокуратуры.



В комиссии, выбранной ВЦИК, сразу обозначились две основные точки зрения на модель организации прокурорского надзора в советском государстве. Большинство настаивало на системе двойного подчинения местного прокурорского надзора, «с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны – местному губисполкому» [Ленин, 1922]. Другим вариантом была модель единой централизованной прокуратуры, независимой от местной власти.

Важная роль в продвижении второй модели принадлежала В.И. Ленину, который настаивал на централизации надзорного органа и убеждал ЦК партии вмешаться в процесс обсуждения с целью отказа от идеи двойного подчинения. В письме на имя И.В. Сталина для Политбюро «О двойном подчинении и законности» В.И. Ленин определил основы организации и задачи прокуратуры: «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» и ее задачи [Ленин, 1922]. В.И. Ленин доказывал, что принцип законности не будет обеспечен должным образом при «двойном» подчинении, «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская», а значит, надзор за ее соблюдением должен быть независимым и централизованным [Ленин, 1922].

Обсуждение модели организации прокуратуры состоялось и IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции. «Идею создания единой централизованной и независимой от местных властей прокуратуры» отстаивал Н.В. Крыленко [Коржихина, 1994, с. 115], противниками централизации прокуратуры были Л.М. Каганович и Д.Б. Рязанов, настаивавшими на системе двойного подчинения местных органов прокуратуры губернским исполнительным комитетам и прокурору республики. Они выступали против прав прокуратуры на протесты в отношении решений местных органов власти [Рекунов, 1982, с. 23].

В мае 1922 г. работу по обсуждению проекта начал ВЦИК. В ходе заседания Н.В. Крыленко было предложено постатейное голосование за принятие проекта положения о прокуратуре. Голосование состоялось 26 мая 1922 г. было подписано председателем ВЦИК М.И. Калининым и секретарем ВЦИК А.С. Енукидзе 28 мая 1922 г. [Воронин, 2007, с. 57].

В соответствии с «Положением о прокурорском надзоре» учреждалась Государственная Прокуратура, на которую возлагались следующие основные функции: «а) 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; б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления; в) поддержание обвинения на суде; г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей» [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 2].

Государственная прокуратура включалась в структуру НКЮ [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 1]. Руководство прокуратурой осуществлял Народный Комиссар Юстиции, который одновременно являлся Прокурором Республики [ст. 3]. В губерниях учреждались должности Прокурора, назначение которых осуществлял Прокурор Республики [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 6].

Сфера деятельности Прокурора Республики была достаточно широкой: наблюдение за законной деятельностью всех Народных Комиссариатов, предложение об отмене изданных ими незаконных нормативно-правовых актов; опротестование в СНК постановлений и распоряжений Народных Комиссариатов; осуществление общего руководства системой органов прокуратуры республики [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 9]. Отчеты о работе прокуратуры Прокурор Респуб-

лики был обязан ежегодно представлять в президиум ВЦИК [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 10].

Положением учреждалась и военная прокуратура, осуществлявшая прокурорские функции в отношении учреждений и должностных лиц военного ведомства. Военные прокуроры находились в подчинении помощника Прокурора Республики, состоящего при Верховном трибунале ВЦИК [Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре», ст. 7].

С принятием Положения началось формирование прокуратуры на местах. Одними из первых были образованы органы прокуратуры Белорусской ССР (26.06.1922 г.), Украинской ССР (28.06.1922 г.), Азербайджанской ССР (11.07.1922 г.).

Таким образом, период 1917–1922 г. явился временем рождения принципиально новой модели – советской прокуратуры. Новая модель существенным образом отличалась от организации прокуратуры в дореволюционный период. Главной особенностью явилось сочетание двух функций в деятельности прокуратуры: общего надзора за соблюдением законности и поддержание государственного обвинения в уголовном процессе. Такая характерная черта свидетельствует, на наш взгляд, о стремлении советской власти взять под контроль все сферы правовой жизни государства. Созданная модель тотального контроля соответствовала политической системе и форме молодого советского государства 20-х гг. XX века.

### Список литературы References

1. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части. Томск: НТЛ, 2007.  
Voronin O.V. Prokurorski nadsor v Rossiyskoy Federatsii: voprosi Obshchey chasti: Uchebnoe posobie. Tomsk, 2007.
2. Горячковская Ю.М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII – начале XX вв.: Историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001.  
Goryachkovskaya YU.M. Prokuratura i prokurorskiy nadzor Rossii v XVIII – nachale XX vv.: Istoriko-pravovoe issledovanie : Dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod, 2001. 195 s.
3. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1235. Оп. 17. Д. 14. Л. 11–14.  
Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii. F. 1235. Op. 17. D. 14. L. 11–14.
4. История советской прокуратуры в важнейших документах / под ред. В.П. Ускова. М.: Юридическое издательство министерства юстиции СССР, 1947.  
Istoriya sovetskoj prokuratury v vazhneyshikh dokumentakh / pod red. V.P. Uskova. M.: Yuridicheskoye izdatelstvo ministerstva yustitsii SSSR, 1947.
5. Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи: Историко-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2003.  
Kazancev S.M. Prokuratura Rossijskoj Imperii: Istoriko-pravovoe issledovanie: Dis. ... dokt. Yurid. nauk. Sankt-Peterburg, 2003.
6. Конституция (основной закон) РСФСР (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // <http://constitution.garant.ru> (дата обращения 10 июня 2018).  
Konstitutsiya (osnovnoy zakon) RSFSR (prinyata V Vserossiyskim Syezdom Sovetov v zasedanii ot 10 iyulya 1918 g.) // <http://constitution.garant.ru> (data obrashcheniya: 10 iyunya 2018).
7. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: К 66 ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. М.: РГГУ, 1994.  
Korzhihina T.P. Sovetskoye gosudarstvo i ego uchrezhdeniya: K 66 noyabr 1917 g. – dekabr 1991 g. M.: RGGU, 1994.
8. Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // <http://diletant.media/document/38308547/> (дата обращения 10 июня 2018).  
Lenin V.I. O dvojnomo podchinenii i zakonnosti // <http://diletant.media/document/38308547/> (data obrashcheniya: 10 iyunya 2018).
9. Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Высшее образование, 2005.



Prokurorskiy nadzor: uchebn. dlya vuzov / pod red. Yu.E. Vinokurova. M.: Vyssheye obrazovaniye, 2005.

10. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» // <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10 июня 2018).

Postanovlenie VCIK ot 28.05.1922 g. «Polozhenie o prokurorskom nadzore» // <http://www.consultant.ru> (data obrashcheniya: 10 iyunya 2018).

11. Советская прокуратура / отв. ред. А.М. Рекункова, М.: Юрид. лит., 1982.

Sovetskaya prokuratura / otv. red. A.M. Rekunkova. M.: Yurid. lit., 1982.

12. Шабалина Е.И. Историко-правовое исследование места и роли органов прокуратуры в механизме Советского государства (20–30 гг. XX века): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Shabalina E.I. Istoriko-pravovoe issledovanie mesta i roli organov prokuratury v mekhanizme Sovetskogo gosudarstva (20–30 gg. XX veka): Dis. ... kand. Yurid. nauk. M., 2007.