

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждения высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2018 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
В ГОДЫ НЭПА
(НА ПРИМЕРЕ УРАЛА)**

ЮУрГУ – 40.03.01.2018.401 Ю

Руководитель выпускной
квалификационной работы
д.и.н., профессор,
профессор кафедры
_____ Г.Т. Камалова
_____ 2018 г.
Автор выпускной

квалификационной работы
студент группы Ю-401
_____ Е.А. Камелькова
_____ 2018 г.
Нормоконтролер

_____ В.П.Худякова
_____ 2018 г.

Челябинск 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА 1. ОРГАНЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	
1.1.Нормативно-правовые основы организации и функционирования советской прокуратуры.....	14
1.2.Основные функции прокуратуры и их реализация на Урале в 1920 г.	28
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВ ПРОКУРАТУРЫ	
2.1.Состояние кадрового потенциала органов прокуратуры.....	51
2.2.Основные направления кадровой работы в органах прокуратуры на современном этапе.....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	72
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	75

АННОТАЦИЯ

Камелькова Е.А. выпускная квалификационная работа «Организационно-правовые основы и направления деятельности советских правоохранительных органов в годы НЭПа (на примере Урала)»; ЮУрГУ, Ю- 401, 79 с., список использованных источников и литературы – 57 наим.

Объектом исследования выступают советские органы прокуратуры как сложное и многогранное образование.

Цель исследования заключается в изучении на материалах Урала процесса формирования советских органов прокуратуры, их кадрового состава и основных направлений деятельности в условиях проведения новой экономической политики.

Достижение данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- 1) выявить особенности реформирования органов прокуратуры на Урале в годы нэпа;
- 2) проанализировать принципы подбора и расстановки кадров в прокуратуре на Урала в 1920-е гг.;
- 3) проследить эволюцию кадрового состава уральских органов прокуратуры в зависимости от изменения их правового статуса;
- 4) раскрыть на основе регионального материала основные направления функционирования прокуратуры;
- 5) исследовать черты новаторства и традиции в характере и методах работы органов прокуратуры Уральской области в специфических условиях реализации нэпа;

б) определить формы взаимосвязи и взаимодействия между центральными и местными органами прокуратуры между правящей партией и органами прокуратуры.

Выполнение этих задач дает возможность получить более полное представление об особенностях становления и функционирования органов прокуратуры Урала как части советской правоохранительной системы, о месте и роли их в истории советского общества и государства.

Ключевые слова: механизм государства, орабочивания, окрестьянивания.

ВВЕДЕНИЕ

Особую актуальность и заинтересованность представляет понимание исторического опыта, ретроспективный обзор организации и деятельности системы правоохранительных органов, а именно: суда, адвокатуры, милиции, ВЧК, ГПУ, ОГПУ. И в качестве объекта в исследуемой работе более подробно рассматриваются органы прокуратуры. История органов прокуратуры – главный источник и значительная доля современного научного знания о разных аспектах российской государственности и вместе с тем необходимая предпосылка его дальнейшего формирования.

Актуальность избранной темы связана и с особенностями функционирования системы органов прокуратуры на постсоветском пространстве, ее исторической обусловленностью и преемственностью. Современный период сочетает противоречивые тенденции в развитии всех институтов государственной власти, в том числе, и органов прокуратуры. От эффективности деятельности государства, от его правового характера в прямой зависимости находятся законность и правопорядок в стране.

Сегодня, когда повсеместно увеличивается интерес к вопросам общественного и политического предвидения и прогнозирования, становится все понятнее, что без истории невозможна научная прогностика в сфере современных юридических наук. Историческая ретроспектива во все большей мере становится нужной с целью обоснования концепции современного государственного механизма, места в нем органов прокуратуры и возможностей их развития. Особый интерес представляет изучение истории советских органов прокуратуры в период новой экономической политики (1921-1929 гг.).

Важность исследования избранной темы обусловлена также и масштабами современной преступности, неблагоприятными тенденциями ее динамики. Рост преступности, ее характер вызывают серьезную озабоченность государственных и силовых структур, которые еще не нашли эффективных мер для нейтрализации опасного социального явления. Соответственно возрастает значимость и актуальность исследований, как основных аспектов преступности, так и истории развития органов прокуратуры, совершенствования форм и методов их деятельности, направленных на обеспечение безопасности человека.

Окончание гражданской войны, постепенное возвращение к спокойной жизни, вступление в новую экономическую политику определяли перед советским государством несколько неотложных задач:

- налаживания гражданского оборота;
- обеспечение законных гарантий предпринимательской деятельности;
- предоставление гражданам гарантий от произвола государственных органов и от посягательств со стороны преступного мира.

Это исключительный период в советской истории, когда органы прокуратуры функционировали в рыночных обстоятельствах, которые заставили государственный механизм адаптироваться к изменяющейся среде. Формирование органов прокуратуры совершалось на фоне трудных общественных процессов, усиливших криминогенную обстановку как в стране в целом, так и на Урале. Слом прежних бытовых, общественных, церковных и иных устоев, снижение нравственных и моральных регуляторов, как результат Гражданской войны, – все это привело к значимому увеличению преступности.

В современной юридической литературе понятие «правоохранительные органы» трактуется как «совокупность органов, основной функцией которых является защита правопорядка, прав и свобод граждан, борьба с преступностью, другими правонарушениями, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности государства, восстановление нарушенных гражданских прав, в

необходимых случаях применение предусмотренных законом санкций»¹. К определению содержания дефиниции «правоохранительные органы» следует подходить конкретно исторически. На сегодняшний день в литературе нет единой ее интерпретации, так как в законе отсутствует определение этого понятия. Начиная с законодательства 1920-х гг. (особенно положение «О судопроизводстве РСФСР» 1926 г.), практически весь советский период к ним относили суд, прокуратуру, органы юстиции, внутренних дел, предварительного расследования, обеспечения государственной безопасности и налоговую службу. Если на современном этапе в новых исторических условиях суд нельзя включать в правоохранительную систему, то в двадцатые годы суд с являлся ее неотъемлемой частью и занимал ведущее положение.

Изучение исторического опыта органов прокуратуры в 1920 г. тесно связано с исследованием роли принципа законности в их деятельности. Понимание законности в этот период формировалось под воздействием государственной идеологии, теории марксизма-ленинизма о диктатуре пролетариата, о руководящей роли коммунистической партии. В. И. Ленин говорил, что политика – это борьба между классами. Высказывания Ленина о политике вошло в резолюцию IX съезда РКП (б): «Политика есть концентрированное представление экономики и её обобщение и окончание»². Отталкиваясь от такого рода трактовки полагалось, что «в Советском государстве правомерность и политика функционируют в абсолютном единстве: советская законность неотделима от политики Коммунистической партии»³. Идеологизированный классовый подход к

¹ Юридический энциклопедический словарь/ гл. ред. О. Е. Кутафин. – М.: 2002. – С. 386.

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. – Издательство 8-ое доп. и исп. – Т. 2. (1917-1924). – М.: Издательство политической литературы, 1970. – С. 165; Ленин В. И. ПСС. – Т. 32. – С. 13.

³ Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. – М.: Издательство МГУ, 1956. – С. 71.

установлению категории законности привел к тому, что в 1920 г. основной категорией была группа «революционной законности».

Методологической базой изучения является целостность общего, общенаучных и специальных приемов познания. Задача и цель изучения, особенность применяемых источников предопределили их комплексное использование. В выпускной квалификационной работе применялись философские методы: единство логического и исторического, восхождение от абстрактного к определенному. Принимая во внимание, что история органов прокуратуры относится к институциональной истории, нам представляется возможным прибегнуть к структурно-функциональному анализу, который конкретизирован наиболее частной концепцией модернизации. Гносеологический потенциал системного подхода, позволяет не только проследить взаимосвязь и взаимозависимость структурных подразделений органов прокуратуры в исследуемый период, но и установить роль каждого из них в механизме власти советского государства. Применены основы историзма, объективности, детерминизма, индукции и дедукции, анализа и синтеза. Немаловажную роль в исследовании выпускной квалификационной работе сыграли способы: проблемно-хронологический, сравнительный, синхронный и др.

Цель исследования заключается в изучении на материалах Урала процесса формирования советских органов прокуратуры, ее кадрового состава и основных направлений деятельности в обстановке проведения новой экономической политики.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- выявить особенности реформирования органов прокуратуры и её компонентов на Урале в годы нэпа;
- проанализировать принципы подбора и расстановки кадров в прокуратуре, Урала в 1920 г.;

- проследить эволюцию кадрового состава уральских органов прокуратуры в зависимости от изменения их правового статуса;
- раскрыть на основе регионального материала основные направления функционирования органов прокуратуры;
- исследовать черты новаторства и традиции в характере и методах работы органов прокуратуры Уральской области в специфических условиях реализации нэпа;
- определить формы взаимосвязи и взаимодействия между центральными и местными органами прокуратуры, а также ее отдельных структурных элементов между собой в области борьбы с преступностью.

Выполнение этих задач дает возможность получить более полное представление об особенностях становления и функционирования правоохранительных органов Урала как части советской правоохранительной системы, о месте и роли их в истории советского общества и государства.

Научная новизна работы состоит в проведении комплексного исследования проблемы формирования и развития органов прокуратуры Урала в период проведения новой экономической политики. Локализация исследования границами уникального региона в переломный и весьма значимый период советской истории позволяет создать не только целостную картину организации советских органов прокуратуры, но и выявить диалектику общего и особенного в их создании и деятельности. Органы прокуратуры в условиях этих глубоких социальных сдвигов рассматривается как институт, обеспечивавший равновесие между новым и традиционным насильственными методами. При этом содержанием истории органов прокуратуры становится поиск баланса между новым и старым, который периодически нарушался под воздействием объективных и субъективных факторов. В работе рассматривается не только эволюция собственно органов прокуратуры, но и участие населения в охране

правопорядка, что позволяло, с одной стороны, в определенной степени компенсировать их слабость, а с другой — ограничивать произвол.

Теория бесклассовой законности в годы новой экономической политики отрицалась. В дискуссиях этих лет правомерность противопоставлялась «революционной целесообразности». Частым было и желание юристов совмещать эти 2 принципа как в сфере правотворчества, так и правоприменения. Так, член коллегии наркомата юстиции Я. Н. Брандербургский утверждал: «Революционная законность не исключает революционной необходимости, а обязана сочетаться с ней, для того чтобы достичь той цели, которая перед ней поставлена формированием нашей революцией»¹. Вопрос о соотношении этих 2-ух категорий в годы НЭПа так и остался не раскрытым. Для многих практических сотрудников органов прокуратуры стали руководящими теоретические положения, сформированные в работах П. И. Стучки, Д. И. Курского, Н. В. Крыленко и других. Данные авторы рассматривали правомерность с классовых позиций. Законность это «требование исполнения и разумного проведения в жизнь революционной законности, то есть законов, утвержденных революцией, всем обществом в целом и гражданином в отдельности»². П. И. Стучка утверждал, что успех пролетарской революции предоставляет силам революции новейшее сильное средство-государственную власть, что формирует вероятность воздействовать на процесс формирования и в законном порядке, «диктатура пролетариата функционирует через революционную законность»³.

В недалеком прошлом отечественная наука исследовала правомерность как требование неукоснительного соблюдения норм права абсолютно всеми его субъектами. В данном случае условие законности распространялось только на

¹ Настольная книга прокурора / под ред. Герасимова С. И. М.: Юрист, 2002. – С. 7.

² Крыленко Н. В. Что такое революционная законность? – М.: 2016. – С. 29.

³ Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права – Рига, 1964. – С. 474.

граждан и их организации. Работа органов прокуратуры была за пределами её содержания. Подобное представление законности сужало и практику. Обеспечение законности сводилось главным образом к труду контрольно-надзорных и правоохранительных органов - раскрытию нарушителей законных предписаний и их дальнейшему наказанию. Итогом сего и стал обвинительный уклон в их деятельности. Такое представление законности считалось итогом отождествления права и закона, то есть, когда любой нормативный документ, исходящий от страны, считался правом и призывал к неукоснительной реализации. При таком понимании законности упор делался на выполнении норм права, а не на сущность этих норм, удовлетворявшее потребности тоталитарного порядка. Отожествлять законодательство и законность нельзя, поскольку законодательство не отображает всего содержания такого непростого явления, как законность. Законодательство является основой и нормативной базой законности. «Первым условием законности является сам закон», – так утверждал П. И. Стучка¹. Но признание значимости законов не значило смены политики по существу: «С помощью классово-волевого подхода возможно(и история советского правопонимания и законодательства доказала это) аргументировать, какое угодно право и найти оправдание всевозможным массово-репрессивным мерам, любые антиправовые акты тоталитаризма и тарании»². С подобным пониманием сути категории «революционная законность» в 1920 г. связаны соответствующие формы и способы её защиты в работе правоохранительных органов. Советские законы требовалось исполнять, однако формировать данные законы возможно было свободно – согласно «воле господствующего класса», согласно тому же революционному правосознанию. Основным курсом оставалась линия классовой борьбы, уничтожения соперников, линия диктатуры пролетариата.

¹ Стучка П. И. Избранные статьи и речи. – М., 1939. – С. 474.

² Нерсесянц В. С. Философия права. – М., 1997. – С. 289.

ГЛАВА 1. ОРГАНЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1 . Нормативно-правовые основы организации и функционирования советской прокуратуры

Определение места и роли органов прокурорского надзора в механизме государства требует уточнения дефиниции «механизм государства» и «государственный аппарат», которые в юридической науке обычно употребляются как синонимы. Вместе с тем, большинство авторов видят различия между ними, считая «механизм государства» более широким понятием, а «государственный аппарат» - более узким. Так, Н. И. Матузов и А. В. Малько под «государственным аппаратом» понимают «систему органов, непосредственно осуществляющих управленческую деятельность и наделённых для этого властными полномочиями». По их мнению, в понятие «механизм государства» включается наряду с государственным аппаратом ещё и государственные учреждения и организации, а также «материальные придатки» государственного

аппарата (вооруженные силы, милиция и т. д.), опираясь на которые государственный аппарат действует¹.

В. И. Червонюк считает, что «механизм есть та материальная сила, посредством которой государство действует, достигает своих целей и задач². Он включает в механизм государства государственные органы и государственные учреждения (организации). Этой точке зрения близка позиция В. И. Власова³.

Заслуживает внимания подход М. Н. Марченко, который очень четко различает эти понятия. По его мнению, «государственный механизм» следует рассматривать как совокупность различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, а государственный аппарат – все лишь система государственных органов»³. Наверное наиболее точной является позиция, в соответствии с которой «под аппаратом государства понимаются все органы государства в статике, а под механизмом – те же органы в динамике»⁴. Механизм государства выступает как основной субъект осуществления государственной власти и тесно связан с функциями государства. Среди функций государства весьма значимой является правоохранительная, в реализации которой особая роль принадлежит прокуратуре. Прокуратура – это орган государства, ориентированный на выполнение определенной функции. Ее направленность и содержание не оставались неизменными на протяжении трехсотлетней истории существования института прокуратуры в нашей стране. За этот период менялось ее место в государственном

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2005. – С. 67.

² Червонюк В. И. Теория государства и права: Учебник. – М.: Инфра-М, 2010. – С. 129. ³

Власов В. И. Теория государства и права: Учебник. – М.: 2017. – С. 100; Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Юрайт. 2016. – С. 185

³ Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. – М.: Проспект, 2016. – С. 56.

⁴ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юрист, 2015. – С. 88.

³ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история, 2008. – № 2. – С. 120.

механизме, статус, объем компетенции, функции, но вместе с тем сохранялась и определенная преемственность. Прокуратура Российской империи была ликвидирована Декретом СНК РСФСР от 22 ноября 1917 г. О «О суде»³. Изначально функции надзора за соблюдением законности в Советской России выполняли Рабоче- крестьянская империя (РКИ), Наркомат юстиции (НКЮ) и его отделы в губернских исполкомах советов, а также частично органы ВЧК. В годы гражданской войны отделы юстиции губернских исполкомов – местные органы НКЮ - осуществляли также объединение и руководство деятельностью местных учреждений НКЮ, в том числе организацией народных судов, революционных трибуналов, следственных комиссий, коллегий обвинителей, представителей сторон в гражданском процессе и судебно- исполнительных органов и др.¹.

Некоторое время наряду с органами юстиции осуществление надзора за исполнением законов осуществляли органы наркомата государственного контроля, который был ликвидирован в 1920 г. Зачатки прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве мы находим в деятельности коллегий обвинителей, которые были учреждены при каждом Революционном 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, то есть их полномочия не выходили за рамки уголовного процесса. К тому же они не были организационно самостоятельным органом. Разобщенность в работе всех перечисленных органов,

¹ Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме советского государства (на примере Урала 1921–1929 гг.). Челябинск: Изд-во «Цицеро», 2008. – С 230.

отсутствие у них и императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов¹.

Вопрос о воссоздании прокуратуры остро встал в начале 1920-х годов, когда процессы социальной дестабилизации приняли масштабы, угрожавшие цельности государства, и возникла необходимость принятия результативных мер по выводу страны из кризиса и определению дальнейшей стратегии ее развития. Провозглашение новой экономической политики, окончание гражданской войны остро поставили вопрос не только об укреплении законности, но и усиление надзора за деятельностью государственного аппарата и правоохранительных органов. И 10 марта 1921 г. ВЦИК и СНК РСФСР издали декрет «О Высшем судебном контроле»². Задача высшего судебного контроля, который осуществлял НКЮ, заключалась в установлении правильного и единообразного применения советских законов на всей территории республики. Наркомат юстиции имел право давать разъяснения и указания по применению действующего законодательства, признать недействительными решения суда, вступившие в законную силу, отменять эти решения, передавать дела на новое рассмотрение. Однако надзор за законностью касался только судов, а требовалось распространить его на все отношения, затрагивавшие правовую сферу. Таким образом, неэффективность расплытия надзорных функций, обстановка периода НЭП требовали неотложного решения вопроса о создании прокуратуры как органа, способного обеспечить законность в государстве. «Чем больше мы выходим в условия, которые являются условиями прочной и твердой власти, чем дальше идет развитие гражданского оборота, тем настоятельнее необходимо выдвинуть твердый лозунг осуществления большой революционной законности...»³. Лозунг революционной

¹ Подробно см.: Сырых В. М. История государства и права в России: Советский и современный периоды. – М.: 2010.– С. 98; Шульженко Ю. Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. – М.: 2015. – С. 60.

² Прокурорский надзор / под ред. Брагина А. П., Чепурнова А. А. – М.: Юрист, 2011. – С. 35.

³ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – С. 329.

законности, с одной стороны, означал установление правовых гарантий для состоятельного крестьянина, главной фигуры в восстановлении хозяйства, с другой – стремление ограничить произвол, (хотя бы даже и «революционный»), работников госаппарата, упорядочить и сделать более эффективной систему власти.

Строительство советской прокуратуры, определение круга её полномочий и места в правоохранительной системе проходило в условиях острых дискуссий, в которых принимали участие видные партийные и государственные деятели, юристы. В «Еженедельнике советской юстиции» при обсуждении проблемы функциональных обязанностей прокуратуры выявилось две диаметрально противоположные позиции. С одной стороны сдержанные предложения, ограничивавшие права прокурора, с другой – представлявшие ему широкий полномочия, вплоть до наложения вето на все незаконные распоряжения местных органов власти, включая губернские исполкомы¹.

Проект Положения о прокурорском надзоре был разработан НКЮ РСФСР и в мае 1922 г. Был вынесен для обсуждения на 3-ю сессию ВЦИК 9 созыва, где борьба мнений получила дальнейшее продолжение. Против создания единой централизованной прокуратуры, независимой от губисполкомов, выступили видные партийные функционеры. Они говорили, что создание прокуратуры такого типа – «нарушение Конституции», «высокомерие центра и недоверие местным органам», «посягательство на демократию» и т. п. Противники обсуждаемого проекта приводили и другие доводы, требуя «двойного» подчинения прокуроров – прокуратуру РСФСР и губисполкомам. Были среди выступавших на сессии и те кто разделял идею Ленина о создании единого государственного органа, осуществлявшего надзор за исполнением законов в государстве, но они возражали

¹ Осипович В. В. Прокурорский надзор за законностью в уезде // Еженедельник советской юстиции. – 1923. – № 21; Лаговнер Н. Прокурорский надзор за законностью //Еженедельник советской юстиции. – 1923. – № 3. – С. 49.

против учреждения такого органа, как прокуратуру. Резкие возражения вызвали статьи проекта о централизации органов прокуратуры; о назначении, освобождении и перемещении ее работников только по приказам прокурора РСФСР; о праве прокуроров опротестовывать решения местных органов власти. В. И. Ленина упрекали в том, что он «идеалист», что в Советской России. Где многие нации и народности не имеют даже своей письменности, где самая низкая в мере грамотность населения, нет и никогда не будет единой законности. При голосовании проект Положение о прокурорском надзоре не был принят и его передали в созданную сессией ВЦИК юридическую комиссию, которая высказалась за «двойное» подчинение прокуроров – местным губернским исполкомам и Прокурору Республики. Эту идею поддержала и «комиссия семи», созданная Политбюро ЦК РКП(б) для руководства сессией ВЦИК.

Противники ленинской идеи о централизованной прокуратуре с жестким единоначалием в ее деятельности Г. Зиновьев, Л. Каменев, А. Рыков настаивали на учреждении прокуратуры с подчинением прокуроров центральной власти и местным губисполкомам. Сложившаяся ситуация требовала решительного вмешательства В. И. Ленина в обсуждение вопроса о статусе прокуратуры. 20 мая 1922 г. В. И. Ленин продиктовал для Политбюро на имя И. Сталина историческое письмо «О двойном подчинении и законности», в котором содержались основополагающие принципиальные положения о значении единой законности в республике и о роли прокурорского надзора в ее соблюдении. В. И. Ленин указывал, что единая для всей федерации революционная законность не может быть обеспечена при «двойном» подчинении прокуроров. «Двойное» подчинение необходимо там, где нужно учитывать действительную неизбежность различия. Земледелие в Калужской губернии не то, что в Казанской. Тоже относится и ко всей промышленности и ко всему администрированию или управлению. Не учитывать в этих вопросах местных отличий значило бы выпасть в бюрократический централизм... Между тем, законность должна быть одна, и

основным злом нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительство исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской»¹.

Ленин настаивал на подчинение «местной прокурорской власти только центру» и требовал сохранить «за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности этих решений и постановлений». Он считал, что идея «двойного» подчинения по отношению к прокуратуре «выражает интересы и предрассудки местной бюрократии и местных влияний»².

Определяя компетенцию прокуроров, В. И. Ленин писал: «Прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение, ни в одной местной власти не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовывать всякое незаконное решение...». Далее В. И. Ленин предлагал создать единую и централизованную прокуратуру, которая не была бы в зависимости от местных органов. Так же он говорил, что центральная прокуратура, а в точности ее руководство должно находиться «... под четким наблюдением тремя партийными учреждениями, которые представляют максимальную гарантию против местных и личных влияний, именно: Оргбюро ЦК, Политбюро ЦК и ЦКК². Он очень выделял ЦКК, которая не имела контакта ни с какими государственными органами и подчинена съезду.

Все привело к тому, что Политбюро ЦК РКП(б) на своих заседаниях 22 и 24 мая высказало свое окончательное решение. Была закреплена централизация

¹ Ленин В. И. ПСС. – Т. 45. – С. 198. ² Ленин В. И. ПСС. – Т. 45. – С. 201.

² Камалова Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления (1925–1929 гг.) // Вестник ЮУрГУ. Серия 7. Право. – 2007. – № 28. – С. 91.

прокурорского надзора (вычеркнут принцип «двойного» подчинения), теперь прокуратура не в праве была обсуждать в суде незаконные решения исполкомов.

26 мая 1922 г. 3 сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре¹. 28 мая оно было подписано Председателем ВЦИК М. И. Калининым и стало законом. Прокуратура РСФСР учреждалась в составе Наркомата юстиции во главе с наркомом юстиции, который являлся по должности Прокурором Республики. (В 1928 г. Должность Прокурор РСФСР стала совмещаться с должностью заместителя наркома юстиции). На прокуратуру было возложено:

а) осуществление надзора от имени государства за законностью всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушавших закон постановлений;

б) непосредственный надзор за деятельностью органов дознания и ОГПУ;

в) поддержание обвинения в суде;

г) наблюдение за тем, насколько правильно содержатся заключенные под стражей.

1 августа 1922 г. Положение о прокурорском надзоре, основанное на предложенных Лениным принципах централизации и единоначалия органов прокурорского надзора, строгого подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимости прокуроров от местной власти, опоре прокуратуры на широкую общественность, вступило в законную силу. На протяжении 1920-х годов положение и функции прокуратуры корректировались и уточнялись, но суть оставалась прежней.

Существенно закрепили роль прокуратуры в правоохранительной системе два ведомственных документа: Временная инструкция губернским прокурором, вышедшая в июле 1922 г., она содержала в себе обязательное участие прокурора в

¹ Прокурорский надзор / под ред. Мартынюка Ю. П. – М.: Юрист, 2012. – С. 35.

заседаниях губернского и уездных исполкомов, и инструкция НКЮ «О вопросах ближайшей деятельности прокуроров на местах в области общего надзора». В инструкциях регламентировались права прокурора по общему надзору¹, что позволило эффективно контролировать всю государственную систему.

Заметной вехой в дальнейшем законодательном регулировании прокурорского надзора явилось «Положение о судеустройстве РСФСР»², принятое 11 ноября 1922 г. В нём говорилось: «Для надзора за общим соблюдением законов, непосредственного наблюдения за производством предварительного следствия и дознания, поддержания обвинения в суде действует государственная прокуратура». Этим Положением предусматривалось создание института народных следователей в системе прокуратуры НКЮ для производства расследования по важнейшим делам. В то же время существует запрет на уголовное преследование прокуроров без санкции Прокурора РСФСР. В целях обеспечения неприкосновенности прокуроров и следователей Декретом ВЦИК и РСФСР от 16 ноября 1922 г.³ Было определено, никакие органы власти не могут производить аресты прокуроров, их помощников и следователей без предварительного разрешения Прокурора Республики. Те, кто не исполнял это декрет подвергаются ответственности в уголовном порядке. Укреплению независимости прокуроров на местах способствовало и создание самостоятельной ветви партийно-государственной власти: ЦКК-РКИ. На местах создавались губернские контрольные комиссии. Руководители Суда и республиканской прокуратуры должны были стать членами ЦКК, на местах судьи и прокуроры переходили с партийного учета в территориальных партийных организациях на учет в губернские контрольные комиссии. Это делало их независимыми от

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 120.

² Там же. – С. 125.

³ Прокурорский надзор / под ред. А.Н. Чащина. – М.: Юрист, 2015. – С. 35.

местной партийной бюрократии и позволяло вести эффективную борьбу с должностными преступлениями.

Центральный аппарат прокуратуры представлял Отдел прокуратуры НКЮ РСФСР по Положению о НКЮ, утвержденному декретом ВЦИК от 1 февраля 1923 года, состоял из четырех подотделов: общего управления и личного состава прокурорского надзора; общего надзора; надзора за следствием; надзор за органами дознания и местами лишения свободы; государственного обвинения, включавшего также и следственную часть.

На прокурора Республики согласно «Положению о прокурорском надзоре» возлагалось осуществление надзора за законностью деятельности всех народных комиссариатов и других центральных учреждений; руководство системой органов прокуратуры; непосредственное осуществление функций нижестоящих прокуроров во всех случаях, когда это будет признано необходимым. Положением о прокурорском надзоре устанавливалось, что при прокуроре Республики стоят помощники, утверждающиеся Президиумом ВЦИК по представлению Прокурора Республики.

Самостоятельное звено системы прокуратуры представляли губернские и областные прокуроры и состоявшие при них помощники, прокуроры автономных республик. Прокуроры губерний и областей назначались и освобождались от должности Прокурором Республики. Ему же они непосредственно подчинялись. Помощники прокуроров губерний и областей назначались Прокурором Республики по представлению соответствующего прокурора. Обязанности помощников определялись прокурором губернии или области, исходя из необходимости решения стоявших перед органами прокуратуры задач в пределах отдельных регионов. Когда с мест Наркомат юстиции и другие центральные органы стали поступать сигналы о том, что прокурорам препятствуют в осуществлении проверок по соблюдению законности, СНК РСФСР принимает 9 марта 1923 г. постановление, в котором указывалось: «Довести до сведения всех

наркоматов о том, что лица прокурорского надзора по своей должности быть пропускаемы во все помещения подведомственных им учреждений, для чего наркоматам надлежит издать соответствующее распоряжение по своим ведомствам»¹.

В целях правильной организации прокурорского надзора в сфере гражданского судопроизводства, постановлением ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Об изменениях и дополнениях Положения о судопроизводстве РСФСР» (Ст. 89а) было установлено, что прокуроры участвуют в судебных заседаниях по гражданским делам; истребуют из судов дела в порядке надзора; приносят протесты на судебные решения и кассационные определения по делам².

Появились новые проблемы в организации единого надзора в государстве с в момент образования СССР в 1922 г. и принятия Конституции Союза ССР в 1924. Не создавались общесоюзные органы прокуратуры. Прокуратура продолжала быть самостоятельным органом. В Республиках образовывалась система, аналогичная российской. Основы судостроительства СССР и союзных республик расширили права прокуратуры, дополнив их надзором за законностью судебной деятельности. Прокуроры получили право опротестовывать в кассационном надзорном порядке приговоры, решений, определений республиканских судов. Новое положение о судостроительстве РСФСР, введенное в действие с 19 ноября 1926 г., более точно определило цели организации института прокуратуры, уточнило также термин «надзор за законностью» действий органов власти РСФСР³.

В 1924 г. была учреждена Прокуратура Верховного Суда СССР, которая действовала на основании Положения о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923

¹ Колдин В. Я. Прокуратура. – С. 78.

² Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Козлова. – М.: Юрист, 2016. – С. 95.

³ Там же. – С. 109.

г.¹, а позже Положения о Верховном суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного суда СССР от 24 июля 1929 г. Прокурор при Верховном суде Союза ССР и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. У Прокурора было три помощника – по общему судебному надзору, по надзору за ОГПУ и помощник по Военной прокуратуре и Военной коллегии. От имени государства прокуратура осуществляла надзор за соблюдением революционной законности со стороны органов власти и управления, отдельных лиц. Она руководила деятельностью органов расследования, поддерживала обвинение в суде и наблюдала за правильностью содержания заключенных. Прокуроры союзных республик назначались ЦИК союзных республик и являлись одновременно наркочленами юстиции.

После учреждения Прокуратуры Верховного суда в Советском государстве стали функционировать две организационно не связанные между собой системы (два уровня) прокурорского надзора – Государственная прокуратура наркоматов юстиции союзных республик и судебная прокуратура СССР. Эта ситуация обострила вопрос о том, какое же место занимает прокуратура в системе правоохранительных органов. Начали появляться новые проекты слияния прокуратуры с контрольными комиссиями (ЦКК-РКИ), а фактически реанимировалась идея упразднения прокуратуры и предоставления местным органам широких полномочий.

Противостояние между тем, кто за и тем, кто против широких полномочий органам прокуратуры привело к тому, что ЦИК и СНК СССР 24 июля 1929 г. утвердили новое Положение о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР². Положение еще более усилило позиции Прокурора Верховного Суда, ему были предоставлены широкие права, вплоть до законодательной

¹ Камалова Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления // Вестник ЮУрГУ. Серия 7. Право. – 2007. – № 28. – С. 46.

² Кривошеев В. Я. Органы прокуратуры и ее функции. – М.: ЛексЭст, 2015. – С. 88.

инициативы. Ему было предоставлено право совещательного голоса в заседаниях Президиума ЦИК СССР, СНК СССР, СТО, коллегий наркоматов и других центральных ведомств СССР. Было продекларировано право Прокурора приостанавливать даже постановления и действия ОГПУ. Аналогичным правом был наделен и его старший помощник по надзору за ОГПУ.

Действия, на структурное совершенствование прокуратуры, позволили лишь отчасти решить проблему централизации всей правоохранительной системы СССР. Правовым актом, который объединил органы прокуратуры в единую систему, явилось Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР»¹. Таким образом, на протяжении 1920-х годов статус и полномочия прокуратуры были предметом непрерывного внимания высших партийных и государственных ведомств.

В процессе развития советской прокуратуры в 1920-е годы можно сделать акцент на двух этапах. В первой половине 1920-х годов шел процесс формирования органов прокурорского надзора, на местах и в центре, подбор и расстановка кадров, поиски такой структуры прокурорской вертикали, которая вернейшим образом содействовала выполнению задач, выдвинутых перед ней правящей партией.

В процессе пролификации законодательства о советской прокуратуре менялась ее организационная структура, шла экспансия функций. Организационно прокуратура РСФСР входила в состав народного комиссариата юстиции (НКЮ). Её возглавлял в качестве Прокурора нарком юстиции Д. И. Курский, в непосредственном ведении которого находился центральный аппарат прокуратуры – отдел прокуратуры НКЮ РСФСР. Помощников Прокурора республики, в отличие от других ответственных работников НКЮ, утверждал

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 156.

Президиум ВЦИК. Прокурор республики наблюдал за законностью деятельности всех наркоматов, иных центральных учреждений и организаций, вносил представление об отмене или изменении изданных ими незаконных распоряжений и постановлений или опротестовывал эти акты в СНК или Президиум ВЦИК.

Важной мерой в строительстве системы прокурорского надзора стало утверждение коллегией НКЮ РСФСР 26 июня 1922 г. ее организационной структуры. В частности, губернские прокуроры состояли из подотделов общего надзора за законностью и наблюдения за местами заключения, по организации обвинения и надзора за органами дознания и следствия, а также секретариат. К концу 1922 г. работали все 58 губернских прокуроров (по числу губерний)¹. Строй прокурорских органов вскоре был изменен Положением о Народном Комиссариате юстиции от 1 февраля 1923 г. в сторону увеличения аппарата прокуратуры и расширения его компетенции.

Возникновение экономического районирования и изменение административного деления также внесли свои поправки в этот процесс. По причине образования Уральской области на должность областного прокурора приказом Прокурора РСФСР от 12 октября 1923 г. был назначен В. Т. Попов, бывший прокурор Донской области². Была создана уральская прокуратура в составе четырех губернских прокуроров. В. Т. Попов приказом № 1 от 9 января 1924 г. выстроил управление Уральской прокуратуры, куда входили прокурор, два его заместителя и семь помощников, 14 окружных прокуратур³. Структурно прокурор Уральской области подчинялся непосредственно Прокурору Республики, а окружные прокуроры – областному³.

¹ Колдин Б. Я. Прокуратура и ее деятельность. – М.: ЛексЭст, 2017. – С. 35

² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 134. ³ Там же. – С. 152.

³ Крыленко Н. В. Общая теория прокурорской деятельности. М., 2016. – С. 89.

Таким образом, к середине 1920-х гг. становление прокурорского надзора, как в центре, так и на местах, завершилось. В формировании советской государственной прокуратуры проявились черты, продолжавшие традиции дооктябрьского периода. Вместе с тем, существенной разницей являлось децентрализация прокурорских органов в масштабе СССР. На этом этапе еще не было создано общесоюзной прокуратуры. Другим отличием стало формирование двух уровней прокурорских органов – государственной прокуратуры наркоматов советских республик и судебной прокуратуры СССР.

Вторая половина 1920-х гг. характеризуется прогрессом обеих систем. Развитие государственной прокуратуры шло по пути дальнейшего совершенствования республиканской вертикали. На Урале это направление имело свою региональную специфику, ибо органы прокурорского надзора здесь создавались в условиях эксперимента. Уже в начале 1925 г. возник вопрос о создании в Уральской области районных прокуратур. Более конкретно этот вопрос обсуждался на съезде прокурорских работников области 28 сентября 1925 г. Организация института районной прокуратуры, по мнению прокурора Уральской области В.Т. Попова, «преследовала цель усиления работы по укреплению революционной законности и приближения аппарата прокуратуры к трудящимся». Необходимость ее создания настоятельно диктовалась огромной территорией, обслуживавшейся окружными прокуратурами.

Таким образом, на протяжении 1920-х гг. прокуратура, её статус, полномочия, место в системе правоохранительных органов были предметом постоянного внимания высших партийных и государственных ведомств. Надо отметить, что органы прокуратуры с самого начала заняли особое место в системе правоохранительных органов. Это было связано с главной функцией советской прокуратуры надзором за точным и единообразным исполнением законов в стране, что неизбежно требовало уточнения и урегулирования взаимоотношений органов прокурорского надзора с другими подразделениями правоохранительной системы.

Как отмечают разработчики Концепции судебной реформы в РФ, «усиление роли прокурорской власти в правоохранительной системе сопровождалось унижением её перед органами «тайной» полиции и совершенным умалением перед лицом директивных (то есть партийных) органов»¹

1.2 Основные функции прокуратуры и их реализация на Урале в 1920-е годы

В петровскую эпоху прокуратура учреждалась как орган общего надзора², а во второй половине XIX в. Российское законодательство смотрело на прокуратуру как на «орган государственного возмездия за преступления и вместе с судом блюстителя уголовного правосудия». И здесь же подчеркивалось : «Предметы занятий, коим вверен прокурорский надзор, ограничиваются делами судебными»³. В РСФСР прокуратура представлялась институтом абсолютно другого нрава, непосредственно органом поддержания законности. В базе возведения института советской прокуратуры лежала концепция охраны заинтересованностей страны, рабочих и революции с помощью настойчивого наблюдения за соблюдением законов (таким образом именуемый единый контроль) и верной постановки борьбы с преступностью. Совокупность данных 2-ух функций составляло один с базисных различий русской прокуратуры с дореволюционной (1864-1917 гг.). Данное говорило о том, то что большевики устремлялись брать целый диапазон законных взаимоотношений под правительственный и партийный надзор.

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М.: 1992. – С. 58.

² Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме советского государства (на примере Урала) / . – Челябинск: Изд-во «Цицера», 2008. – С 130.

³ Там же. – С. 131.

Положение о прокурорском наблюдении довольно отчетливо предопределяло функции советской прокуратуры. Само наименование закона подчеркнуло основную функцию прокуратуры. Ей доверялось «реализация наблюдения от имени страны за законностью операций абсолютно всех органов власти, хозяйственных учреждений, социальных и частных учреждений, частных лиц посредством возбужденности уголовного преследования против виновных и опротестования»¹. Реализация функции надзора значила контроль за действиями местных и областных органов власти, что бы они были законными, и, подразделений основных ведомств, посредством протеста и представлений об отмене либо изменении противозаконных постановлений либо распоряжений.

Способами осуществления единого надзора за законностью работы советской прокуратуры в 1920-е годы были выдвинуты протесты на противозаконные постановления и распоряжения управленческих и советских органов, обследования с ревизией советских органов охраны правопорядка по конкретным вопросам, рассмотрение претензий, также заметок в газетах и журналах и др. Увеличилась прокурорская власть в взаимосвязи с передачей прокуратуре функций контролирования за нормотворческой работой исполкомов. Прокуратура обязывалась наблюдать за соотношением выпускаемых здешними органами распоряжений, установок функционирующим республиканским законам². В первую очередь в целом, прослеживался численное увеличение протестов на распоряжения и постановления исполнительных комитетов рекомендаций абсолютно всех уровней. Уральская областная прокуратура вынесла 253 протеста на нарушенные на законодательном уровне постановления

¹ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 15.

² Герасимов В. Я. Судебная идентификация. – М.: ЛексЭст, 2002. – С. 45. ² Камалова Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления // Вестник ЮУрГУ. Серия 7. Право. – 2007. – № 28. – С. 67.

облисполкома, удовлетворенно целых – 184 (это 72,7 % от всех)². Отмечается, что в 1925 г. было вынесено 2 486 протестов и, если сравнивать с 1924 г., то их число выросло в 9,8 раз¹. Увеличение числа протестов прокуратуры на неотъемлемые распоряжения местных советов и административных органов был сопряжен с неведением или деформированным пониманием закона у их управляющих. Например, в 1925 г. на отдельных территориях в РСФСР было опротестовано 90% обязательных распоряжений исполкомов ровно как противоречащих закону². В частности, в Уральской области «нормотворчество» местных советов носило в некоторых случаях средневековой, в некоторых случаях курьезный облик. Вот к примеру, в 1925 году в Березовском районе сельсовет вынес резолюцию бить розгами лиц, которых обвиняли в краже домашнего скота. А в Косиновском районе на общем съезде вынесли решение, о том, что бы убивать тех, лиц, которые были замечены в воровстве в третий раз. А вот, в Тюменском округе сельсовет постановил штрафовать лиц, прибывших за ягодами и грибами. Стремясь приблизить процедура ликвидации неграмотности, исполкомы выпускали распоряжения, запрещавшие вступить в брак абсолютно всем, кто не учился грамоте³. В то время, как прокуроры отменяли подобные постановления, исполкомы писали жалобы на них, что те подрывают авторитет Советской власти.

Прокуратурой РСФСР за период 1922-1923 гг. было вынесено 9.019 протестов, за первое полугодие 1924 г. – 7 833; а за второе 1924 г. – 9 604; за первое полугодие 1925 г. – 14 373; уже за второе 1925 г. – 15 476, таким образом, за 1925 год было вынесено протестов в три раза больше, чем за 1922-1923 гг. в отдельных губерниях количество опротестованных постановлений местных органов, которые

¹ Там же. – С. 72.

² Там же. – С. 110.

³ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 21. ² Чернешенко Н. В. Общая теория прокурорской деятельности. – М.: 2015. – С. 199.

были незаконными дошло до 50 % от общего числа². При этом прослеживается постепенное сокращение части протестов, вносившихся прокуратурой, на противозаконные постановления основных и губернских органов власти и увеличение части протестов на резолюции низового аппарата, в основном волостных, уездных и районных исполкомов. Фактически, во втором полугодии 1925 г. число протестов на постановления губернских исполкомов снизилось в 1,25 раза, если сравнивать с первым полугодием 1924 г., а в первом полугодии 1926 в 4,2 раза. Одновременно количество протестов на постановления низовых органов власти возросло 2,4 раза и 5,3 раза¹. Поворот к свертыванию новейшей финансовой политики в 2-ой половине 1920-х годов в деятельности уральской прокуратуры выразился в уменьшении в общем наблюдении такого рода формы как протесты на противозаконные распоряжения и постановления. Сократилось и их общее число, и убавлялось число протестов на резолюции областных и окружных органов власти.

В режиме общего надзора органы прокуратуры исследовали советские и административные органы. В 1926 г. прокуратурой было проведено 1 281 обследование (прирост, если сравнивать с первым полугодием, составил 16%) .

Прокуратура, чтобы реализовать лозунг «лицом к деревне», который был представлен правящей партией, уделяла большое внимание соблюдению законности на селе, с этой же целью обследовала деятельность низового аппарата.

Также прокуратура и другим способом реализовывала надзорную функцию - это реакция на жалобы – как основной показатель настроения населения. Жалобы в органы прокуратуры говорили о том, что ее авторитет повышается, а с другой стороны – об увеличении активности трудящихся в защите своих прав, которые им даны по закону. В 1924 г. в органы прокурорского надзора поступило 244,8 тыс.

¹ Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме советского государства (на примере Урала / Г.Т. Камалова.– Челябинск: Изд-во Цицеро, 2008. – С 130.

жалоб и заявлений, в 1925 г. – 334,1 тыс., в 1926 году поступило, и то, только за первое полугодие порядка 136, 8 тыс.¹. Число жалоб, которые поступили в прокуратуру Уральской области за 1924 г. – 11 314, 1925 г. – 15 867, 1926 г. – 1 298, 1927 год – 1 796. С 1924 по 1927 г. рост жалоб составил 158 %². Сравнивая темпы роста жалоб по РСФСР и Уральской области, то можно прийти к выводу, что число жалоб в Уральской области в 1925 г. по сравнению с 1924 г. росло быстрее (сравнить: 136,5 % и 140,2 %)³, это можно объяснить тем, что уровень жизни населения региона низок. Данные журнала «Статистика труда», говорят о росте цен в 1923 г. к уровню 1922 г. составлял в Екатеринбурге 265,3 %, Перми – 264,9 %, в Челябинске это – 250,2, Тюмени – 228,7 %. В 1924 году цены поднялись по отношению к уровню 1923 г. в Екатеринбурге на целых – 157,8 %, Перми- на 170,8 %, в Челябинске – на 140,6 %, в Тюмени – на 197 %⁴. Если сравнивать Москву и Урал, то в Москве на одного взрослого человека затраты на одежду – 3,7 руб., на питание составляли – 6,11 руб. – в 1923 г. ,то в Уральской области – 3,46 руб.⁵. Можно отметить, что после 15 съезда ВКП(б), упущения, погрешности, волокита, беззаконие начали трактоваться – беззаконием. В указаниях для окружных секций Уральской области РКИ указывалось на потребность осуществить прием претензий на местах, в таком случае имеется ввиду: на заводах и селе, предписывалось присутствие в жалобах указаний на правонарушения, устремлять их в органы прокуратуры. А вот жалобы, которые направлены на работу суда и прокуратуру, принимать в общем порядке⁶. Прокуратура Уральской области,

¹ Никитин Н. В. Общая теория прокурорской деятельности. – М.: 2016. – С. 189.

² Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Максимова. – М.: Юрист, 2015. – С. 39.

³ Прокурорский надзор / под ред. А. С. Кириенко. – М.: Юрист, 2013. – С. 77.

⁴ Камалова, Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 39.

⁵ Там же. – С. 42.

⁶ Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Максимова. – М.: Юрист, 2015. – С.

44. ³ Прокурорский надзор / под ред. А. А.Завьялова. – М.: Юрист, 2000. – С.

474. ⁴ Там же. – С. 88.

защищая нарушенные права, тех, кто подавал жалобы, в порядке надзора было совершено 5 251 запрос, (68,4% от общего количества жалоб); составлено без последствий – 1 323 (17,2%) не разрешенных – 1 103 (14,4 от всех)³.

Анализируя социальный состав лиц, которые пожаловались видно, что их основное число составили крестьяне, как в целом по РСФСР, так и на Урале, и во второй половине 20-х годов количество жалоб от крестьян только выросло.

Органы прокуратуры старались принимать конкретные меры. Из всего количества жалоб, принятых от крестьян прокуратурой РСФСР в 1 – ом полугодии 1926 г. удовлетворено – 78, 1 %, уже во втором полугодии 1926 г – 85,4 %⁴. Борьба с произволом в деревне продолжалась и сопровождалась привлечением представителей власти к ответственности. Жалобы от рабочих укрепляли революционную законность, подавая их в органы прокуратуры, так, в 1926 г. было возбуждено – 20 256 уголовных дел и 3 435 – дисциплинарных преследований¹. Окружные прокуратуры активно работали по обследованию райисполкомов, сельсоветов и земельных комиссий. В момент обострения хлебозаготовительного кризиса широко распространенными мерами нарушения социалистической законности на Урале стало « лишение земли зажимщиков хлеба», которые применялись районными исполкомами и земельными комиссиями. Возросшие масштабы произвола и увеличения противодействия крестьян требовали издания общего циркуляра уральского облисполкома и региональной прокуратуры от 13 мая 1929 г. В нем говорилось, что «лишение земли зажимщиков хлеба является крайней мерой, на которую они пошли и, которую нужно применять в исключительных случаях». В связи с данным, они предложили незамедлительно конфисковать из райисполкомов и сельскохозяйственных

¹ Там же. – С . 90.

комиссий все без исключения о лишении земли, выполнение заключений согласно данным делам приостановить¹.

Еще одним источником раскрытия прокуратурой нарушений законности в режиме единого надзора служили журналистские статьи рабселькоров. Тема уведомлений в печати, согласно которым прокуратура начинала следствие, существовала крайне различной: перепродажа, увеличение стоимости на товары и продукты питания, вымогательство, волокита, бюрократизм, растрата, хищение денежных средств, даже покушение на селькоров и др.

В 1924 г. Центральной прокуратурой обращено внимание на 632 публикации в прессы, согласно которой в 29 эпизодах существовало возбуждено уголовное преследование, в 14 – последовало отстранение от должности, в 13 – дисциплинарные взыскания². В дальнейшие года масштабы данного направления деятельность прокуратуры существенно увеличились. В первой половине 1926 г. прокуратура республики приняла конкретные меры по 64,8 %, это значит на 22,7 тыс. заметок она отреагировала. За этот же период прокуратура Урала среагировала на 2 115 газетных заметок, при чем 20,6 % от их общего числа расследовано прокуратурой Шадринского округа, селькору и рабкору которого проявили большую активность по сравнению с другими. Завершено расследование согласно газетным заметкам по области 87,6 % с общего числа², то есть показатели работы уральской прокуратуры с заметками рабселькоров намного выше, нежели в целом по стране. Продолжительность расследования заметок, в среднем составила 87 дней³. В 1922 г., когда формировалась советская прокуратура равно как государственный орган по надзору за четким соблюдением законов, к ней отступила и роль поддержания обвинения в суде, то что находило доказательство

¹ Прокурорский надзор / под ред. А. А. Матвеева.– М.: Юрист, 2016. – С. 194.

² Там же. – С. 196.

² Прокурорский надзор / под ред. И. В. Кушнир. – М.: Юрист, 2017. – С. 98.

³ Там же. – С. 99.

в Положении о прокурорском наблюдении, общепринятом 28 мая 1922 г. Однако как говорит анализ архивных материалов, в работе советской прокуратуры роль укрепления обвинения в период судебного заседания занимала ничтожное положение, несмотря на то, что число речей прокуроров в суде повышалось. Самую большую активность на этом участке деятельности прокуроры проявляли лишь в первой половине 1920-х годов, особенно на этапе становления института прокуратуры. Всего за несколько месяцев 1922 г. работники прокуратуры республики приняли участие в 3 739 распорядительных заседаниях и судебных процессах. А уже к 1926 г. число выступлений прокуроров в судах составляло 7 551¹. Участие прокуроров в Пленуме губернского суда было обязательным, а протест прокурора на решение Пленума приостанавливал его исполнение². В 1925 г. рост участия прокуроров в судебных процессах вырос в 9 раз (310 процессов), так как в 1924 количество процессов, с участием прокуроров составило – 35³. В начале 1926 года в процессах по гражданским делам, прокурорские работники области выступали 462 раза. Число выступлений в процессах выросло на 22 %, если сравнивая с предыдущим полугодием. И в этом же году состоялось выступление прокурорских работников в суде по уголовным делам – 617 (рост на 15 %). Активно проявляли себя в судебном процессе прокурорские работники Тюменской области (182 выступления в процессе – 16,86 % от всех выступлений), Пермского

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 136.

² Там же. – С. 142.

³ Прокурорский надзор / под ред. И. В. Белозеров. – М.: Юрист, 2013. – С. 38.

– (158 – 14,6 %), Челябинского округа – (146 – 13,5), Свердловского округа – (13112,1%), Ишимского – (102 - 9,4 %), Сарапульского – 100 – 9,2%)¹.

В целом по Уральской области динамика докладов прокурорских сотрудников в всенародных судах в завершении 1920-х годов характеризовалась соответствующими признаками: По уголовным делам – 2 346 выступлений в начале 1928 г.; во второй половине 1928 г. – всего 1 346; в начале 1929 г. – 1 446, это значит, что в 1929 г. снижается активность прокуратуры, если сравнивать с этим же периодом 1928 г. в 1,5 раза. Но в заседаниях окружных и областных судов сотрудники прокуратуры принимали участие в первом полугодии 1928 г. 3 299 раз, что касается первого полугодия 1929 г. – 3 694. К концу 1920-х годов активность прокурорских работников стала увеличиваться, они начали чаще принимать участие в гражданских процессах, были тем самым представителями интересов государства. В первом полугодии 1928 г. всего по Уральской области они выступили 1 160 раз, а за первое полугодие 1929 г. – 1 362. (рост в 1,2 раза). При анализе апелляций по гражданским делам в областном и окружных судах число докладов прокуроров области в 1 половине 1928 г. и за данный же период 1929 г. было приблизительно в 1 уровне, а непосредственно: 2 367 и 2 248².

Мониторинг за работой нарсудов проводился напрямую прокуратурой области в городке в тех регионах, где существовали камеры участковых прокуроров. В других нарсудах надзорная деятельность проводилась прокуратурой посредством истребования дел согласно жалобам и вынесения протестов на приговоры народных судов и областного суда, а кроме того на решения по гражданским и вексельным делам. Во 2-ой половине 1920-х годов динамика опротестования приговоров и распоряжений народных судов областной и окружными прокуратурами Урала носила благоприятный характер. В первом полугодии 1926 г. органы прокуратуры Уральской области опротестовано 227

¹ Там же. – С. 41. ² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа //

2008. С. 160.

приговоров народных судов, удовлетворено из всех 44 %. Во втором полугодии 1928 г. было вынесено 761 протест; в 1 полугодии 1929 г. – 580 (рост по сравнению с тем же периодом 1926 г. составил 255,5 %). Это абсолютно понятно двойственностью этапа: с одной стороны, свертывание нэп и взаимосвязанный с этим увеличение произвола, а с иной стороны - поддержка инерции борьбы за революционную законность. Внезапные колебания наблюдались и в привнесении жалоб кассационного характера по гражданским делам. В 1-ом полугодии 1926 г. их было 31, во 2-ом 1928 г. – 508 и в 1-ом полугодии 1929 г. – 93. Внезапное увеличение числа кассационных жалоб по гражданским делам в 1928 г. связан с политикой ограничения и вытеснение частника из гражданского товарооборота. Сокращение в 1-ом полугодии 1929 г. по сравнению с предшествующим этапом 1928 г. в 5,5 раз сопряжен с увеличением неверия крестьянства в судебную форму разрешения гражданско- правовых конфликтов и перерастания их в уголовную конфигурацию разрешения¹.

Роль обвинения в период судебного заседания в 1920-е годы, в особенности в 2-ой половине, в работе советской прокуратуры была не такой важной. Главная функция – общий надзор. Подробный контроль законности работы сотрудников правительственного аппарата занимала значительную доля времени прокуроров и их заместителей, что вело к уменьшению их роли в проведении заседаний судов либо выполнении других обязательств, сопряженных с уголовным правосудием (сохранение обвинения в суде, протесты в приговоры либо наблюдения за следствием и за дознанием). К примеру в 1927 г. в РСФСР присутствие прокуроров было только на 1,6 % слушаний в народных судах. А так как в губернских и

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 177. ² Там же. – С. 180. Отечественная история. – – № 2. –

областных судах рассматривались более значимые дела, представитель прокуратуры присутствовал на 30 % заседаний².

В следствии большая часть судебных заседаний вели судьи. Справедливости ради, нужно отметить, что также есть и другой фактор, который обуславливает недостаточное участие прокуроров в судебных слушаниях в 1920-е годы, не хватало адвокатов. Наличие защитников было обязательным, в случае если обвинитель появлялся в суде. Большая часть адвокатов занималось гражданскими делами, а на сельской территории юристов не было в целом. Помимо этого, в 2-ой половине 1920-х годов, в особенности с окончания 1927 г. и 1928 г., вся прокуратура республики, в этом числе и Уральская, стремительно участвовала в абсолютно всех общественно-политических кампаниях в деревне, в первую очередь, по осуществлению проекта хлебозаготовок, самообслуживанию, укреплению выдержки, борьбе с самогоноварением и т. п. При этом всем, прокуратура выступала как орган прямого действия, проводившего в жизнь «чрезвычайщину», борьба за нее продолжалась и лозунг законности оставался, но тем не менее это уже была не нэповская законность. У прокуроров оставалось крайне мало времени для выполнения их профессиональных обязанностей, участвуя в различных кампаниях. Свои прямые обязанности по надзору за законностью действий госслужащих прокуратура государства начала осуществлять без ревности. Во 2-ой половине 1928 г. она принесла – 10,1 тыс. протестов на незаконные распоряжения и постановления органов власти, то во 1ой половине 1929 г. – всего 5,6 тысяч протестов (снизилось в 1,3 раза) и только на решения сельсоветов¹.

Отличительной чертой в 1920-е годы стало функционирование правоохранительных органов, это можно сказать и о прокуратуре, была связь с общественностью. На местах работники прокуратуры активно расследовали

уголовные дела. В 1923 г. появился институт общественных обвинителей, который в 1920-е годы стал формой привлечения общественности к работе судов.

Общественными обвинителями привлекались были рядовые рабочие и крестьяне.

¹ Брагин Н.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // 2008. С. 199.

Их выступления в процессах в 1920-е годы было очень распространено. По данным журнала «Власть Советов», в 1923 г. количество выступлений общественных обвинителей – 2 420, а в 1924 г. составило уже – 8 660; в 1925 г. 15 612¹ (прирост актива в 6,4 раза). Уже к 1926 году количество таких обвинителей в деревне составляло – 36, 8 тыс. человек, а число выступлений общественных обвинителей в судах – 7,5 тыс.². Но в период 1923-1926 гг. тормозом для расширения движения общественных обвинителей для крестьян послужило опасение преследований от односельчан, а для рабочих – существенная потеря заработка. Вскоре это препятствие, которое носило материальный характер было устранено и нашлись средства для оплаты труда общественных обвинителей. По итогу в 1927 г. количество выступлений в судах достигло 18 тыс.³. В Уральской области прокуратура тоже старалась основываться на общественность, на заводах и фабриках формировались «группы содействия прокуратуре», так называемые «социалистические совместители». В области институт общественных обвинителей был основан хронологически позднее, нежели в целом по РСФСР. В 1-ой половине 1925 г. к такой работе на Урале было привлечено 1 867 чел., из них:

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 56.

² Там же. – С. 71.

³ Прокурорский надзор / под ред. Е. Б. Кириллова. – М.: Юрист, 2015. – С. 57.⁴

Там же. – С. 59.

Отечественная история. – – № 2. –

в городе- 791, в сельской местности – 1 076 (57,6% от всех). Из перечисленных ответственных работников – 1 133 (60,7 %), крестьян и рабочих – 734 (39,3%)⁴. В большинстве это – члены ВКП(б). В сельскохозяйственных и промышленных округах социальный состав общественных обвинителей был разный. В связи с внедрением института общественных обвинителей в деятельности прокурорских сотрудников возникло такое направление как инструктирование общественных обвинителей. И в 1925 г. в области было проведено 48 инструктажей. В 1-ом полугодии 1926 г. такого рода работы возросли в пять раз, по сравнению с предыдущим полугодием¹.

Повышение правовой грамотности общественных обвинителей способствовало их активизации. Если во 2-ом полугодии 1928 г. в судах Уральской области произошло 759 докладов общественных обвинителей, то ранее в 1-ом полугодии 1929 г. - их существовало - 1 435(увеличение в 2 раза). Беспокоясь о привлечении общественности, районная прокуратура 27 сентября 1929 г. отослала особое инструктивное сообщение в низовые прокурорские структуры¹. Широко привлекали к расследованию отдельных правонарушений работников, осодмильцев. Совместно с этим, содействие общественности в судебных заседаниях по округам области было неодинаковым.

Прокурорские сотрудники области вели большую социальную работу, активно принимали участие в заседаниях президиума областного и окружных исполнительных комитетов советов и иных административных органов. Всего по Уральской области прокурорские работники участвовали в заседаниях президиума окружных исполкомов – 430 раз, облисполкомов – 47; 837 посещений – других административных органов, при этом % посещений заседаний сравнительно с предыдущим полугодием повысился с 77,6 % до 80 %. Более активно посещали

¹ Там же. – С. 166.

заседания работники областной прокуратуры, Златоустовского и Кунгурского округов (90 % от всех заседаний)².

В связи с тем, то что большая часть сотрудников прокурорского наблюдения Уральской области были членами ВКП(б), согласно статусу (должностному и общественному) наиболее интеллектуальные, по этой причине в их деятельности существенное место занимала политическая пропагандистская деятельность, при этом ее размер регулярно увеличивался по всем направлениям. Это отчеты работников прокуратуры разного уровня перед партийными органами, как о деятельности в целом, так и по отдельным направлениям работы. В 1924 г.

¹ Христенко Н. В. Общая теория прокурорской деятельности. М., 2016. – С. 456. ² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // 2008. С. 140.

отчитывалась 76 раз¹. Прочтение докладов на политические проблемы в своих партийных организациях, а кроме того в рабочих и фермерских аудиториях.

В 1920-е года прокуроры проводила значительную работу по ликвидации правовой неграмотности из числа сотрудников государственных органов, милиции, а кроме того по оказанию юридической помощи работникам и крестьянам. Сотрудники прокуратуры выступали с докладами в губернских и уездных съездов советов, на рабочих собраниях и собраниях и сельских сходах. Районные прокуроры с целью популяризации права обширно применяли печать. Они выступали в печатных изданиях с обращениями к общественности по поводу задач прокуратуры, объясняли порядок обращений и обжалований операций должностных персон и органов власти. Если в 1923 г. сотрудники прокуратуры республики выступали в печати 743 раза, в 1924 г. – 1 783, в 1925 г. – число выросло

¹ Там же. – С. 144.

до – 3 678¹, таким образом, число публикаций возросло почти в 5 раз. Число статей, которые были опубликованы работниками прокуратуры Урала в 1925 г., так же увеличилось по сравнению с 1924 г. в 5 раз³.

Реализация надзорной функции, увеличение качества данной деятельности низовыми структурами существовало под непрерывным контролированием центральных органов прокуратуры. Привлечению внимания к важным вопросам, направлению их работы в нужное русло служили совещания прокурорских сотрудников в масштабе республики, губернии, области и округа. Они велись согласно общим и конкретным вопросам улучшения надзора за законностью. В губерниях РСФСР, в первом полугодии 1926 г. было проведено 301 совещание прокурорских сотрудников, а во 2 полугодии – 339.

Определению главных течений в деятельности органов юстиции служили циркуляры управляющих органов на местах. Они носили ведомственный характер, в некоторых случаях они были тайными, однако чаще издавались в местной печати.

¹ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 2. – С. 126. ³
Прокурорский надзор / под ред. К. А. Лушкова. – М.: Юрист, 2016. – С. 235.

Циркуляры суммировали опыт, итоги обследований низовых прокурорских органов. В циркуляре № 13 от 17 июля 1929 г. для повышения эффективности борьбы с волокитой и бюрократизмом уральская областная прокуратура рекомендовала сотрудникам окружных прокуратур проводить массовые обследования государственных учреждений, привлекая к такой работе РКИ. Помимо этого, советовала присоединять сотрудников прокуратуры и следователей к предприятиям с целью улучшения законной пропаганды, скорейшего рассмотрения жалоб, извлечения населением требуемых консультаций по правовым вопросам. В циркуляре от 28 ноября 1929 г. работники уральской областной прокуратуры находила недостатки в деятельности окружных прокуратур по надзору за законностью. В нем подчеркивалось, то что контроль за исполнением законов ещё никак не начал быть систематическим, использовался в основном способ целевых обследований, однако они, как правило, не носят глубокого характера, и в конечном итоге, результаты обследований крайне редко обобщаются, мало к данной работе привлекается общество¹.

В исполнении надзорной функции прокуратура ошутимое место отводила наблюдению за работой органов следствия и дознания (ОГПУ, милиция, уголовного розыска, правовой инспекции). Во Временной инструкции губернским прокуратурам (июль 1922 г.), говорилось и подчеркивалось, что « контроль прокуратуры необходим в интересах дела и самого дознания»².

Советская прокуратура не только реализовывала контроль, но и согласовывала деятельность правоохранительных органов. Правовые основы координации работы правоохранительных органов и утверждение за прокурорами управляющей роли в этой работе были регламентированы в 1-ых законодательных актах об организации советской прокуратуры. В Положении о прокурорском

¹ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 140. ² Там же. – С. 141.

надзоре от 1922 г. подчеркивалось, что прокуратура учреждается «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью». Этим определялись 2 задачи органов прокуратуры, связанные между собой: осуществление надзора за соблюдением законов и «постановка», это значит, что организация скоординированных мер по борьбе с преступностью. Во Временном указании НКЮ 1922 г. губернским прокурорам предписывалось: время от времени собирать губернские совещания по борьбе с преступностью в составе прокурора и членов совещания – председателя суда, председателя революционного трибунала, заведующего РКИ и начальника губернского ОГПУ. Целью таких губернских совещаний были – объединение усилий все органов по борьбе с преступностью, выработка необходимых мероприятий в этой области и обсуждение вопросов о правильной деятельности исправительно-трудовых учреждений, уголовного розыска и милиции ¹ . Непосредственно таким образом и понимали значимость губернских совещаний на местах. В 1920-е годы при этой степени квалификации и создания сотрудников юстиции совещания считались быстрым и результативным способом мобилизации их стараний в необходимом направлении. Прокурорские сотрудники Уральской области проводили совещания по вопросам борьбы с преступностью не только районные и окружные, но и в уездах и волостях, то есть прокуроры, центр тяжести переносили в низовые структуры, устремляясь таким способом к мобилизации усилий, обмену опытом, установлению основных течений работы органов защиты правопорядка.

В следствии в 1920-е года советская прокуратура выработала собственный особенный способ контроля законности. Это межведомственные собрания по борьбе с преступностью. Заседания шли с участием председателей абсолютно всех

¹ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 2. – С. 222.

правоохранительных органов, заинтересованных органов и общественности. Всего по РСФСР только в 1925 г. прокурорские работники провели более 3,6 тыс. совещаний, а в 1926 г. – 2,25 тыс.¹.

В Положении о судопроизводстве РСФСР от 29 февраля 1926 г. получили дальнейшее нормативное закрепление полномочия государственной прокуратуры по «общему наблюдению и согласованию деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью», а также «периодический созыв совещаний по борьбе с преступностью»². Совещания областных и губернских прокуроров республики стали проводиться регулярно. На таких совещаниях обговаривались вопросы как: укрепление революционной законности в сфере управления и администрирования, меры по укреплению законности в деревне и др. Например, в 1925 г. на совещании областных прокуроров главным вопросом было обсуждение роли и места общего надзора в прокурорской практике. В обстоятельствах активизации рыночных взаимоотношений, когда хозяйственные правонарушения стали наиболее изощренными, собрание отметило особую значимость наблюдения за работой государственных и хозяйственных органов³.

Межведомственные совещания велись на уровне республики, области, округов, районов. В 1925 г. в Уральской области было созвано 104 совещания по борьбе с преступностью⁴. В 1926 г. планировалось созвать 6 областных совещаний по борьбе с преступностью, а удалось всего – 1 (т. е. % выполнения 16,6 %) и окружными прокуратурами проведено 64³.

В промежутки 1926-1930 гг. в практике правоохранительных органов жестко укрепились сформировавшиеся на местах формы координации: межведомственные совещания, формирование совместных циркулярных указаний местным органам,

¹ Угроватов А. П. НЭП и законность (1921-1929 гг.). – Новосибирск, 197. – С. 63.

² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2009. – № 5. – С. 146. ³ Там же. – С. 148. ⁴ Там же. – С. 150.

³ Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Куравлева. – М.: Юрист, 2016. – С. 95.

взаимообмен данными о состоянии деятельности своего органа и др. Это давало очень эффективный результат в борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, однако необходимо иметь в виду, что когда речь заходит о руководящей роли в координации деятельности всех правоохранительных органов, это совсем не значит, что прокуратура осуществляла организационное руководство этими органами или имела какие-нибудь преимущества перед ними.

Каждый из данных органов исполнял свойственные этому органу функции при независимости друг от друга. Но в начале 1930-х годов координации стало уделяться все меньше интереса, а к 1933 г. согласование было совсем исключено из практики правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Роль прокуратуры в механизме Советского государства в 1920-е годы невозможно оценить конкретно. Формирование советской прокуратуры как органа надзора «революционной законности» протекало под управлением правящей партии и абсолютно отвечало социальному заказу большевиков. Совместно с этим, присутствие всей непоследовательности действий, сопряженных с нэп, прокуратура испытала на себе влияние рыночных отношений и оживления демократии, общественной активности работников и фермеров, что не могло не сказаться на формах и методах её работы. В них закладывалась возможность для поочередного проведения основ законности в правоохранительной области деятельности страны, однако в дальнейшие годы эта тенденция была пресечена в процессе формирования административно-командной системы управления.

Справедлива точка зрения В. М. Савицкого в оценке преемственности функции современной прокуратуры с их определением в Положении о прокурорском надзоре 1922 г.¹. Вместе с этим, его заявление о этом, что

¹ Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебник. – М.: Издательство Института государства и права РАН, 1996. – С. 55.

прокурорский контроль за осуществлением законов с самого начала был и сохранялся широковещательной декларацией.

Законодательные акты, деятельность ученых-юристов в первые годы образования прокуратуры свидетельствуют, что прокуратура была сформирована и функционировала как орган охраны законности. В 1925 г. юрист П. И. Люблинский, говоря о полномочиях советской прокуратуры, делал акцент на том, что прокуроры наделены «не только в интересах обвинения, но и в интересах законности вообще, что полномочия прокуроров в суде построены «не как право сторон, а как функция надзора за законностью действий суда»¹.

Также и анализ практической деятельности уральской прокуратуры говорит о том, что особенно в период с 1922 по 1925 гг. органы прокуратуры играли большую роль в ограничении произвола административных и советских органов, в преодолении нарушений законов в деятельности правоохранительных органов методом протестов, обследований. Признаком увеличения доверия жителей к прокуратуре считалось повышение числа жалоб, газетных статей, увеличение актива прокуратуры. За первое полугодие 1928 г. в Уральскую прокуратуру поступило 2 308 жалоб, за 2-ое полугодие – 2 740, за 1-ое полугодие 1929г. – 3 307 (прирост составил 143,3% по сравнению с первым полугодием 1928 г.)².

Однако посредством изменения структуры, подбора сотрудников система прокурорского надзора все более адаптировалась под политическое и государственное устройство Советской России 1920-х годов. С начала 1926 г., понижается активность прокуратуры. В первой половине 1920-х годов прокуратура в основном соответствовала своему месту в механизме государства, определенному Положением от 1922 г., быть органом государственного надзора за соблюдением

¹ Прокурорский надзор / под ред. А. А. Беркова.– М.: Юрист, 2000. – С. 84.

² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история, 2008. № 2. – С. 180.

законов, то со второй половины 1920-х годов, просматривается тенденция превращения прокуратуры в орган, который контролировала неукоснительное исполнение на местах постановлений и распоряжений высших и центральных органов управления и власти. В абсолютной мере данная линия осуществлялась в 1930-е годы. Перемена расстановки акцентов в деятельности правоохранительных органов подчеркнул обвинитель Уральской области Пальгов на съезде сотрудников юстиции Пермского округа 11 января 1929 г. Он определил, что главная задача «в большой мере, чем раньше отражать политику партии и Советской власти в своей повседневной работе»¹.

На изменения содержания работы прокуратуры, сдвиг акцентов и замену приоритетов оказали многие условия. В. И. Ленин изначально представлял советскую прокуратуру как структуру, подотчетную партии. При этом он полагал, что работать прокуратура станет только лишь с 3-мя руководящими органами (Оргбюро, ЦК, Политбюро ЦК и ЦКК,) что, согласно его взгляду, обязано быть «максимальной гарантией против местных и личных влияний». К сожалению развитие пошло несколько иначе. С укреплением монополии коммунистической партии на правительство в условиях успешного восстановления народного хозяйства и достижения политической стабилизации росло политическое руководство, в том числе и прямое вторжение местных партийных органов в работы прокуратуры. Это было связано с увеличением партийной прослойки в составе прокурорских работников. Если доля коммунистов в числе прокуратуры республики 1923 г. составляла 78,9 %, то на 1 января 1929 г. составляла 97,3 % от всех. В уральской прокуратуре в 1924 г. на 91,2 %, на 1 января 1929 г. 96,1 %².

¹ Там же. – С. 185.

² Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история, 2008. – № 2. – С. 170.

Для усиления классовой направленности в деятельность прокуратуры работал лозунг «орабочивания», возрастания состава прокурорских работников, понижение доли служащих.

Большевизация и «орабочивание» состава прокурорских сотрудников привели к снижению их профессионально-образовательного ценза. По СССР численность прокуроров с высшим образованием снизилось с 29% – в 1923 г. до 11-12 % – в начале 1930-х годов.

В органах прокуратуры функционировали партийные организации, прокуроры и их ассистенты избирались в территориальные партийные органы, больше всего в контрольные комиссии ВКП(б). В партийные органы Урала в 1927

г. было избрано 39 прокуроров (25 % от состава), в этом же числе прокурор области И. С. Герасимов – членом областной контрольной комиссии ВКП(б), Д. И. Вотягов – прокурор Курганской области – в Окружной КК ВКП(б)¹.

Правилом было утверждение в должности, а кроме того всевозможные перемещения прокуроров и их помощников, только лишь с разрешения партийных органов соответствующего уровня. На партийных собраниях прокуроры и их помощники должны были регулярно отчитываться перед партийными комитетами. Бюро Уральского обкома ВКП(б) за 1924-1925 гг. 3 раза слушало отчеты о работе областной прокуратуры². В 1924 г. прокурорские сотрудники области целых 76 раз отчитывались перед партийными органами о своей работе и по отдельным направлениям работы³. Кроме этого, на заседаниях партийных органов в 1925 г. было осуществлено 103 доклада о деятельности окружных прокуратур⁴. В округах требования об отчетности были еще выше. К примеру, от всего количества докладов, сделанных прокурорами Пермской области, число выступлений на заседаниях партийных органов составило – 10,9 % от всех, столько же, сколько было выступлений на собраниях рабочих и служащих⁵.

Это объективно вело к возрастанию политической зависимости прокурорских сотрудников от местных партийных органов и в особенности это выражалось в вмешательстве в расстановку прокурорских сотрудников.

Сначала советскую прокуратуру создавали как классовое орудие для защиты законов Советского государства, как орган государства диктатуры пролетариата. В условиях нэп соблюдение распорядка законности, необходимому для

¹ Там же. – С. 146.

² Там же. – С. 147-148.

³ Панкратов А. С. Кадры советской прокуратуры // На страже советских законов. – М.: 1992. – С. 181.

⁴ Там же. – С. 182.

⁵ С. 183.

функционирования компонентов рыночной экономики, требовало соблюдения объективности, хотя бы и формальной, при рассмотрении дел. И так уже в конце 20-х годов Советское государство возвращается в привычное состояние «машины насилия» и прокуратура из органа охраны законности скорее превращается в карательный орган. В циркуляре Уральской областной прокуратуры и областного суда от 24 января 1930 г. писалось, что в условиях реконструкции народного хозяйства, коллективизации и ликвидации кулачества как класса обострение классовой борьбы неизбежно, поэтому «органы юстиции должны строить свою работу по принципу: минимум формы, максимум классового существа»¹.

Изменению статуса и места прокуратуры в государственном механизме содействовали изменения внутри самой партии. Они стали результатом конечного разгрома всякой оппозиции политическому режиму, победой И. В. Сталина и его приверженцев в борьбе с фракционностью изнутри, изменением качественного состава самой партии за счет ленинских призывов и др. К руководству в партии и стране пришла та группа функционеров, которая еще в стадии развития прокуратуры, высказывалась за максимальное ограничение её возможностей и «двойное подчинение». В итоге со 2-ой половины 1920-х годов партийным руководством инициируются нападки на сам принцип законности. В газетах начали попадаться ярлыки: «буквоедство», «формалистика», «законники», ищущие дешевой популярности» и т. п. В особенности эта линия проглядывается в материалах и резолюциях 15 съезда ВКП(б) – декабрь 1927 г. Воспользовавшись оценкой работы правоохранительных органов со стороны Г.К. Орджоникидзе, секретарь партийной коллегии ЦКК и помощник наркома РКИ СССР Н. М. Янсон обрушился в целом на курс укрепления правопорядка в государстве. Он считал, что в органах юстиции нужно провести небольшую революцию «снизу доверху», и

¹ Кривошеев В. Я. Органы прокуратуры и ее функции. – М.: ЛексЭст, 2015. – С. 288.

Там же. –

также защита законности воплощается в «буквоедство», законность надо связать «...непосредственно и в первую очередь с требованиями жизни, с жизненной целесообразностью», а в органах юстиции иметь «...определенное количество людей с практическим смыслом и опытом...». И к этому член Президиума ЦКК А. А. Сольц добавил: «И поменьше юристов»¹. Такая позиция повлияла на статус прокуратуры, в 1928 г. он значительно понизился, что вело к повышению зависимости прокуратуры. Это было закреплено законодательно постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 января 1929 г. «О порядке руководства судебными органами РСФСР». в статье второй этого акта было закреплено: «Установить при Народном комиссаре юстиции 2 заместителей. Одного по линии прокуратуры, второго – по линии судебных органов, являющегося Председателем Верховного Суда РСФСР»². В итоге положение суда и руководителей прокуратуры в иерархии государственных органов стало ниже ОГПУ и НКВД, представители которых входили в СНК, на правах наркомов. При таком организационном столкновении прокурорский надзор за законностью в органах ОГПУ и НКВД, превращался в формальность, бороться с проявлениями произвола в их деятельности стало очень трудно.

Значительно ограничило возможности прокуратуры постановление ВЦИК и СНК РСФСР с 26 августа 1929 г. «О проведении опыта по расширению прав и обязанностей низовых органов юстиции в опытно-показательных округах». В соответствии с ним, сперва у отдельных территориальных прокуратур, а к окончанию 1929 г. и у всей прокуратуры, ограничивался круг претензий, принимавшихся к производству в режиме общего надзора. С этих пор прокуратура могла принимать только те, жалобы, в которых содержалось указание на совершение уголовного преступления или на явное нарушение законности. Все

¹ Прокурорский надзор / под ред. А. А.Бочкарева.– М.: Юрист, 2008. – С. 144.

² С. 195.

остальные жалобы направляться должны были в соответствующие органы. И это значительно ограничивало роль прокуратуры в борьбе с бюрократизмом.

В итоге, прокуратура в 1920-ых годах доказала свою жизнеспособность и оправдала необходимость своего существования. Большевикам была создана система прокурорского надзора, максимально приспособленная под государственное и политическое устройство Советской России. Подобное состояние привело к тому, что прокуратура превратилась по существу в мобильный и дисциплинированный механизм не только лишь надзора, однако и тотального контроля практически во всех сферах общественных отношений. К окончанию 1920-х годов - истоку 1930-х годов, согласно верной формулировке А. Я. Сухарева, «прокуратура стала составляющей запретительного механизма, придатком командно-бюрократической системы управления»¹.

В современной России прокуратуры в государственном механизме не изменилось в сравнении с 1920-ми годами. Она сохраняет прежние формы надзора за исполнением законов, по-прежнему остается инструментом централизованного контроля всех социальных процессов. А как говорил один из ученых-юристов В. М. Савицкий: «И лишь одно ведомство – прокуратура – до сих пор продолжает пребывать в прежнем состоянии, оказавшись более консервативным учреждением советского периода»².

¹ Сухарев А. Я. XIX Всесоюзная партийная конференции и проблемы перестройки прокурорского надзора // Социалистическая законность. 1988. – № 11. – С. 3.

² Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебник. М.: Издательство Института государства и права РАН, 1996. – С. 54.

Там же. –

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВ ПРОКУРАТУРЫ

2.1. Состояние кадрового потенциала органов прокуратуры

Возобновление прокуратуры в России в 1922 г. в её новом советском виде в числе других проблем остро поставило и вопрос о кадрах. Кадровый состав любого учреждения Советской России во многом определялся правовым статусом и местом этого органа в государственной системе. Должностные обязанности прокуроров на местах регламентировались Положением «О судеустройстве» от 11 ноября 1922 г. дополненным руководителем «О государственной прокуратуре» в соответствии с распоряжением ВЦИК с 7 июля 1923 г.¹. Последующее развитие требования к прокурорам получили в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР(1923 г.), в статье 6 подчеркивалось: «Каждый судья и каждый обвинитель, выявивший в пределах своего участка или района содержание под стражей без законного постановления уполномоченных на то органов либо больше срока установленного

¹ Громов И.А. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебник. – М.: Издательство Института государства и права РАН, 1996. – С. 83.

законодательством либо судебным приговором, должен незамедлительно освободить «неправильно лишенного свободы»¹.

Совместно с этим большевики первоначально отводили прокуратуре важную роль в охране завоеваний пролетарской диктатуры, революционного правопорядка. Основные принципы подбора кадров в прокуратуру были те же, что и для иных государственных органов, а именно: партийность, классовая принадлежность, лояльность режиму, способность к исполнению этих обязанностей. Превращение прокуратуры во влиятельнейшей орган правоохранительной системы, её предназначение требовали наиболее строгого соблюдения этих принципов.

Правящая партия уделяла значительное внимание подбору прокурорских кадров. 5

¹ С. 84.

Там же. –

декабря 1922 г. секретарь ЦК РКП(б) В. М. Молотов поставил свою подпись в циркуляре, в соответствии с которым назначение и перемещение губернских прокуроров должно было осуществляться Прокурором Республики по согласованию с ЦК РКП (б), «при этом губкомы обязаны сообщать в ЦК о выдвигаемых ими кандидатах либо о мотивах отзывов и перемещений». В прокуратуру должны были направляться коммунисты, ранее имевшие навык работы в правоохранительных органах и юридическое образование. Однако анализ изменений в составе прокурорского корпуса РСФСР показывает, что все-таки главным критерием при отборе для работы в прокуратуре являлось принадлежность к правящей партии.

В период организации прокуратуры и ее становления на Урале, так же, как и в республике, был острый дефицит кадров. Так, в РСФСР некомплект прокурорских работников на начало января 1924 г. составлял 22,8%, а на начало января 1925 г. составил 12,3%¹. В 1924 г. на Урале вакантными оставались 4 должности помощников окружных прокуроров в Тобольском, Златоустовском, Курганском и Ирбитском округах², то есть некомплект – 26% от необходимого количества.

После того, как административно-территориальная реформа прекратила свое существование, более известной как районирование Урала, в составе прокуратуры региона были созданы некоторые структурные подразделения: областное управление, включавшее прокурора области, 2-х его заместителей и 6 советников, помимо этого, 14 окружных прокуратур в составе 48 прокурорских работников. Развитие органов прокуратуры области сопровождалось увеличением числа их состава. Так как в 1925 г. стало увеличиваться количество округов в области

¹ Смирнова А. В Требования к кадрам органов прокуратуры.: Учебник. – М.: Издательство Института государства и права РАН, 2016. – С. 154.

² С. 155.

Там же. –

окружных прокуратур стало 16 с числом сотрудников – 61 чел. (прирост в 1,3 раза, если сравнивать с 1924 г.). В составе окружных прокуратур были созданы районные прокуратуры, а позже и участковые. В 1929 г. в областном управлении Уральской прокуратуры работало уже 11 человек (рост по сравнению с 1924 г. в 1,2 раза), прокурор, 3 его заместителя и 7 помощников¹. Если проанализировать количественный состав прокурорских кадров, в целом по РСФСР и Уральской области, надлежит отметить устойчивую тенденцию роста численности прокурорских кадров. Так, если в состав Уральской прокуратуры в 1924 г. было 57 человек; то на 1 января 1929 г. числилось уже 155² (рост в 2,7 раза), но в 1929 г. в связи с массовой «чисткой» государственных служащих, которая коснулась и прокуратуры, произошло некоторое сокращение. В 1929 г. число прокурорских сотрудников в РСФСР составило 1 293 человека, снижение по сравнению с 1928 г. на 2,8%³ от их общей численности. В связи с «чисткой» и усилением классовой направленности в составе и деятельности прокуратуры, в конце 1920-х годов при некотором снижении общей численности работников выросло количество «выдвиженцев». На 1 января 1930 г. в составе прокурорских работников было 377 выдвиженцев⁴ (29,2% от всех), то есть почти треть состава – это лица, не имевшие опыта работы в органах юстиции. В процессе анализа состава органов прокуратуры Уральской области свидетельствуют о существенной сменяемости прокурорских кадров. К 1928 г. в сравнении с 1925 г. из 16 окружных прокуроров было заменено 9, что составило 56,3% от их общего количества, 3 человека были перемещены в другие округа (18,8% от всех). Перемещение по

¹ Познанский А. Н. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебник. – М.: Издательство Института государства и права РАН, 2015. – С. 574.

² Камалова Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления (1925–1929 гг.) // Вестник ЮУрГУ. Серия 7. Право. – 2008. – № 28. – С. 41.

³ Там же. – С. 50.

⁴ С. 51.

Там же. –

области аргументировалось потребностью более рационального распределения кадров. Переменился и областной обвинитель. Сохранили свои должности окружных прокуроров только 4 человека (25% от всех), то есть сменяемость окружных прокуроров в регионе составила 75 %. Областной обвинитель Герасимов был вынужден направиться с протестом в обком ВКП(б) против снятия с должности прокурорских сотрудников для использования на партийной и советской работе без всякого согласования. И только в течении 1928 г. таким образом, были использованы прокурорские работники: Вейс – в Тюмени; Косых – в Шадринске; Водейников – в Кургане; Татурин – в Тобольске; Бочкарев – в Кунгуре; Морейнис – в Ирбите; Романенко – в Троицке и др. Помимо личной информации секретарю, областная прокуратура, неоднократно официально обращались с протестами в обком партии. В архивах сохранились протесты от 1 августа 1928 г.; 25 ноября 1929 г.; 15 апреля 1929 г. и др.¹, которые остались без ответа.

Уже при формировании кадрового корпуса прокуратуры одним из главных критериев было членство в правящей партии, ибо партийность, партийная дисциплина являлись наиболее действенным способом установления полного контроля над органами прокуратуры. Д. И. Курский, выступая на 5 съезде деятелей советской юстиции в 1924 г., отмечал: «Мы из среды Коммунистической партии взяли испытанных работников, чтобы организовать прокуратуру»². К 1923 г. уровень партийности среди прокурорских кадров республики составил 78,9 %. На губернском уровне число коммунистов на прокурорских должностях было значительно выше – 97,6%³. Уже на 1 января 1924 г. из 63 губернских прокуроров

¹ Прокурорский надзор / под ред. И. В. Лопухова. – М.: Юрист, 2017. – С. 298.

² Цит. по: Панкратов С. А. Кадры советской прокуратуры // На страже советских законов. – М., 1972 – С. 135.; Еженедельник советской юстиции. 1923. – № 51. – С. 1192.

³ См.: Михайлов А. С. Кадры советской прокуратуры. – С. 185; Кожевников М.В. История советского суда. 1917-1956 гг. – М., 1926. – С. 8.

Там же. –

было только 2 беспартийных (то есть 3,1% от всех), а среди помощников прокуроров – процент беспартийных составил 22,7%¹. На 1 января 1925 г. все губернские прокуроры РСФСР были членами РКП(б), а среди помощников – доля беспартийных снизилась с 22,7% в 1924 г. до 16,6% (на 6,1%), а на 1 июля 1925 г. – до 13% . в результате прослойка коммунистов среди прокурорских кадров республики составила 87% (рост по сравнению с 1923 г. на 8,1%). На первое января 1928 г. в РСФСР было 1330 работников прокуратуры, из них доля коммунистов равнялась 92,4% от общего количества, а в 1929 г. членами партии было 95% от

¹ С. 9.

Там же. –

всех)¹. А на 1 января 1930 г. среди прокурорских сотрудников коммунистов было уже 97,3 %². Рост уровня партийности с 1923 г. до 1 января 1930 г. составил 18,4 %, при чем с 1 июля 1928 г. по 1 января 1930 г. партийная прослойка выросла с 92,9% до 97,3% то есть на 4,4%. За 1,5 годы увеличение превысило четвертую долю всего повышения партийного уровня прокурорских сотрудников за все 20-е годы.

Подобно протекали подбор прокурорских сотрудников и в Уральской области. Наркомат юстиции 10 декабря 1923 г. утвердил кадры уральской прокуратуры в числе 49 человек, в том числе 13 прокуроров³. В 1924 г. в ее составе было 57 человек, из них члены партии составляли 91,2% от общего числа (из 57 человек лишь 5 человек были беспартийными); в 1925 г. – 93,3%. В уральской области в 1926 г. состав районных помощников прокуроров был следующий: из 43 человек – все коммунисты; рабочих – 21 человек (48,8% от всех); крестьян – 12 человек (27,9%); служащие составляли – 10 человек (23,3% от всего количества)³. В том числе в составе Челябинской окружной прокуратуры рабочие: член партии с 1917 г., токарь-металлист, Н. Г. Григорьев; А. И. Зябкин – член партии с 1916 г., машинист паровоза; С. Л. Мылчарик – член партии с 1917 г., бывший рабочий Путиловского завод; К. А. Мартынов – член партии с 1916 г., слесарь; член партии с 1918 г. – И. Е. Николаев⁴. И к 1928 г. все участковые и окружные прокуроры были членами ВКП(б)⁵. Из 155 сотрудников уральской прокуратуры, на 1 января 1929 г., 149 были членами ВКП(б) (96,1% От всех)⁶. В 1929 г. в органах прокуратуры

¹ Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации: Учебник. – М.: Издательство Института государства и права РАН, 2016. – С. 324.

² Там же. – С. 325. ³

Там же. – С. 326.

³ Камалова Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа // Отечественная история. – 2008. – № 2. – С. 196.

⁴ Там же. – С. 199.

⁵ Камалова Г.Т. Правоохранительные органы в механизме советского государства (на примере Урала // Челябинск: Изд-во «Цицеро», 2008. – С 230.

⁶ Там же. – С. 231.

области было всего 2 беспартийных работника¹. Необходимо выделить, то что в целом по РСФСР увеличение партийности в составе прокурорских сотрудников за промежуток с 1923 г. по 1929 г. составил 18,4% (для сравнения: 78,9 и 97,6%). В уральской прокуратуре с 1924 г. по 1929 г. увеличение составил всего 4,9% (для сопоставления: 91,2% и 96,1%), практически в 4 раза ниже, нежели в целом по РСФСР. Данное связано с первоначально высокой долей коммунистов в её составе в связи с высоким вниманием партийных органов к экспериментальному региону, а также результатами ленинских призывов в партию.

В органах прокуратуры действовали партийные организации, прокуроры и их помощники выбирались в территориальные партийные органы, чаще всего в контрольные комиссии ВКП(б). В Уральской области в партийные органы только в 1927 г. было избрано 39 прокурорских работников (25% от всего состава). Прокурор области И. С. Герасимов был избран членом областной контрольной комиссии ВКП(б), Д. И. Вотягов – прокурор Курганского округа – в окружную КК ВКП(б)². Правилom было утверждение в должности, а также другие перемещения прокуроров и их помощников, только с согласия партийных органов соответствующего уровня.

Прокуроры и их помощники систематично отчитывались перед партийными комитетами и на партийных собраниях. В Уральской области за 1924 г. прокуроры отчитывались 76 раз². Областная прокуратура отчитывалась о проделанной работе на бюро обкома ВКП (б) за 1924-1925 гг. 3 раза³. За 1924 г. прокурорские работники области 76 раз отчитывались перед партийными органами о своей деятельности и

¹ Прокурорский надзор / под ред. Е. Б. Кириллова. – М.: Юрист, 2015. – С. 47.

² Прокурорский надзор / под ред. И. В. Князева. – М.: Юрист, 2017. – С. 177. ²

Кривошеев В. Я. Органы прокуратуры и ее функции. – М.: ЛексЭст, 2015. – С. 298.

³ Там же. – 299.

по отдельным направлениям работы¹. В 1925 г. было прочитано 103 доклада о работе окружных прокуратур на заседаниях партийных органов⁵. В округах отчетность прокурорских работников была значительно выше. Например, из всего количества докладов, сделанных работниками прокуратуры Пермского округа, выступления на заседаниях партийных органов составили 10,9% от всех, столько же, сколько было выступлений на собраниях рабочих и служащих².

Увеличение партийной прослойки в составе прокурорских сотрудников, постоянные отчеты руководителей органов прокурорского наблюдения о деятельности объективно вели к возрастанию политической зависимости прокурорских сотрудников от местных партийных органов даже в условиях отсутствия «двойной подчиненности». Наиболее явно это выражалось в консультациях по назначениям на должность, в вмешательстве в расстановку прокурорских сотрудников. Всего за 4 месяца (с декабря 1928 г. по апрель 1929 г.) без согласования с областной прокуратурой были переведены на советскую и партийную работу грамотные прокуроры в Тюмени, Шадринске, Тобольске, Кунгуре, Ирбите, Троицке³. Помимо этого, партийные органы стали допускать и прямое вмешательство в работу суда и прокуратуры. Об этом указывают архивные документы Уральского обкома ВКП (б) за 1929 г.

Еще одним важным принципом подбора прокурорских кадров был классовый. В правящей партии доминировало мнение, что только «коммунисты и пролетарии, вдохновленные революционным сознанием, могли использовать широкие полномочия, предоставляемые им уголовным правом, в интересах охраны

¹ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 184. ⁵ Там же. – С. 185.

² Кривошеев В. Я. Органы прокуратуры и ее функции. – М.: ЛексЭст, 2015. – С. 134.

³ Основные направления деятельности прокуратуры / под ред В. В. Иванова. – М.: Юрист, 2012. – С. 34.

революционного правопорядка»¹. С целью увеличения классовой направленности в работе прокуратуры осуществлялся девиз «орабочивания», повышения в составе прокурорских сотрудников рабочих, сокращение доли служащих. Ужесточения требований к прокурорским кадрам в период форсированного проведения социалистических преобразований привело к внушительному увеличению части рабочих, а именно за период с 1924 г. по 1929. На 15,1%; понижению доли крестьян на 10% и некоторому снижению доли служащих – на 5,1%. Что касается «выдвиженцев», то в 1928 г. в уральскую прокуратуру их численность была равна – 18 человек, у всех низшее образование, все они члены ВКП (б) и все они из рабочих². Такие факты говорят об исполнении классового подхода и реализации лозунга «орабочивания» правоохранительных органов. Кампания по выдвижения рабочих «от станка» в органы прокурорского надзора совпала с так называемым ленинским призывом в партию. А во 2 половине 1928 г. в республике было организовано шефством рабочих фабрик и заводов над отдельными прокуратурами, увеличивалось число «выдвиженцев». К 1 января 1930 г. количество выдвиженцев по РСФСР – 377³. В этом же году из количество от станка в составе уральской прокуратуры составили – 11,2%; «выдвиженцы» с профсоюзной и партийной работы – 9%, то есть среди рабочих в прокуратуре региона в 1927 г. – 20% составляли «выдвиженцы» (чаще всего это люди, у которых не было опыта и нужного образования). В Пермской окружной прокуратуре «выдвиженцы» составляли половину от всего числа сотрудников, в 1929 г. – 60%⁴. В 1924 г. рабочие составляли 36,1% от всего числа работников, в 1925 г. составляли 34%, а в 1928 г. их количество составляло 41%, в 1929 г. – 49%⁵. Также социальный

¹ Прокурорский надзор / под ред. В. С. Зубкова.– М.: Юрист, 2012. – С. 78.

² Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Кириллова. – М.: Юрист, 2015. – С. 567.

³ Там же. – С. 568.

⁴ Кривошеев В. Я. Органы прокуратуры и ее функции. – М.: ЛексЭст, 2016. – С. 567.

⁵ Сухарев А. Я. XIX Всесоюзная партийная конференции и проблемы перестройки прокурорского надзора // Социалистическая законность. 1988. – № 11. – С. 77.

состав прокурорских сотрудников региона значительно различался по округам. К примеру, даже в 1929 г. в Шадринском округе в составе прокуратуры – 62% это служащие, крестьяне – 25%, а рабочие составляли всего лишь 13%. Довести рабочекрестьянскую прослойку до 50% всего числа окружной прокуратуры – задача областного комитета партии¹.

В РСФСР была очевидна нехватка образованных юристов, после того, как закончилась гражданская война. При назначении на основные посты в центральных правовых ведомствах и на уровне губернских властных структур партии отдавала предпочтение прокуратуре, призванной следить за законностью, в ущерб иным органам, в этом числе и суду. Очень важно было, чтобы прокурорские кадры были хорошо образованы, поскольку первостепенной функцией прокуратуры является надзор за законностью. Так, в 1923 г. 26,7% у сотрудников губернских прокуратур было высшее юридическое образование, кроме того, 17,5% из них – высшее неюридическое (то есть 44,2% губернских прокурорских сотрудников имели высшее образование). А вот в губернских судах высшее образование имели лишь 18,9% работников² (то есть меньше в 2,3 раза). Прокуроры должны были знать законы, поскольку на них лежал надзор за законностью деятельности властных структур. Несмотря на предпочтение прокуратуре при распределении образовательных юристов, даже в период ее формирования более 50% прокурорских кадров не имели необходимой квалификации.

Выдвижение на первый план партийно-классового принципа подбора кадров вело к понижению образовательного ценза и среди прокурорских работников. Поэтому на 1 января 1925 г. среди губернских прокурорских работников республики количество имевших высшее образование уменьшилось на 10,6%, при этом часть со средним образованием возросла на 7%.

¹ Прокурорский надзор / под ред. Е. А. Петрова. – М.: Юрист, 2008. – С. 234.

² Камалова, Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 3. – С. 145.

В Уральской области уровень образованности прокурорских кадров был таким же, что и в целом по РСФСР. В 1924 г. высшее образование было у 8 человек (14% от всех), при чем 7 человек имели высшее юридическое образование, в том числе областной прокурор В. Т. Попов, который закончил юридический факультет Московского университета. Низшее – 23 человека (40,43% от всех), и среднее образование имели 16 человек (это 28% от всех)¹. Однако к началу 1925 г. отчетливо наблюдается направление на сокращение степени образования прокурорских кадров на Урале. В этом же году часть с низшим образованием составляла – 56% от всех, со средним – 31% и с высшим образованием – 13%². К 1926 г. из 43 районных советников прокуроров высшее юридическое образование имел всего лишь 1 человек, 36 человек – низшее, среднее имели 5 человек. Среди прокурорских сотрудников региона в 1927 г. появились люди, которые закончили высшие юридические курсы (3 человека и окончившие областные юридические курсы – 25 человек). В 1928 г. часть тех, кто имел высшее образование среди работников уральской областной прокуратуры упало в 2 раза(2,6%)³.

В 1923 г. по СССР количество прокуроров, у которых имелось высшее образование снизилось с 29%, в начале 1930-х годов до 11-12%, народных судей – с 8,4% – в 1923 г., до 4,2% в 1923 г. К 1935 г. 84,6% всех народных судей имели только лишь начальное образование. Также те адвокаты, которые работали в 30-е годы получили образование еще до революции⁴. Причиной падения образовательного ценза прокуроров и судей к концу 1920-х годов по мнению ученого П. Соломона является сокращение подготовки юристов и использование

¹ Прокурорский надзор / под ред. И. В. Федоров. – М.: Юрист, 2014. – С. 117.

² См.: Панкратов А. С. Кадры советской прокуратуры. – С. 135; Кожевников М. В. История советского суда. – С. 185.

³ Камалова Г.Т. Органы прокурорского надзора в механизме государства // Юридическая теория и практика: Челябинский юридический институт МВД РФ. – 2007. – № 1. – С. 111.

⁴ Прокуратура и ее специфика в советский период / под ред. С. А. Копылова. – М.: Юрист, 2008. – С. 234.

немногих профессионалов в областях, далеких от права¹. Но это не выявляет причины. Ухудшили обстановку ужесточение классового отбора, глобальные «чистки», что своим острием затрагивали, в первую очередь, интеллигенции. Понижения уровня образования – обратная сторона «большевизации» и «орабочивания» органов юстиции.

Согласно стажу работы состав прокурорских сотрудников Урала в исследуемый период обладал позитивной динамикой, то есть прослеживается увеличение доли сотрудников, обладавших навыками работы. Из 57 человек, в 1924 году, стаж практической работы в органах юстиции менее 1 года имел 51 сотрудник, то есть 89,5% от всего количества только сформированных прокуратур области. Уже к 1925 г. численность сотрудников со стажем до 1 года упала до 37%, это было связано с формированием районных прокуратур области. В конце 1920-х годов существенно уменьшается доля сотрудников, у которых стаж работы до 1 года: в 1927 г. такие работники составляли 12,5%, в 1928 г. всего лишь – 6,7%, это означает, что в 1928 г. по сравнению с 1927 г. снижение в 1,9 раза и по сравнению с 1924 г. – в 13,4 раза. В конце 1920-х годов работник уральской прокуратуры – это мужчина, член ВКП (б), рабочий, с низшим образованием, но имевший опыт работы в органах юстиции.

Изменению профессионального состава советской прокуратуры, как в центре, так и на местах, значительным образом поспособствовала трансформация отношения партийных функционеров к девизу «революционной законности». Именно партийным руководством с 2-ой половины 1920-х годов предпринимаются нападки в принцип законности. В прессе стали появляться ярлыки: «буквоедство», «формалистика», «законники», ищущие дешевой популярности» и т. п. Это хорошо просматривается в решениях и материалах 15 съезда ВКП (б) (декабрь 1927 г.). Воспользовавшись оценкой работы правоохранительных органов со стороны Г. К.

¹ Соломон П. Советская юстиция при Сталине. – С. 32.

Орджоникидзе, помощник партийной коллегии ЦКК и помощник наркома РКИ СССР Н. М. Янсон обрушился в целом на курс укрепления правопорядка в государстве. Согласно его суждению, в органах юстиции необходимо осуществить маленький переворот «снизу до верху», и так как охрана законности преобразуется в «буквоедство», законность необходимо объединить «..непосредственно и в первую очередь с условиями жизни, с жизненной целесообразностью», а в органах юстиции иметь «..конкретное число людей с практическим смыслом и навыком..». Так же, член Президиума ЦКК – А. А. Сольц – сказал: «И меньше юристов»¹

Таким образом, изменения кадрового состава уральской прокуратуры и подчиненного ей следственного аппарата носили однонаправленный с РСФСР характер и определялись их правовым статусом и политической линией правящей партии. Для Урала характерен более высокий, чем в республике в целом, партийнопролетарский состав органов надзора в связи с особым вниманием властных структур к экспериментальному региону.

2.2 Основные направления кадровой работы в органах прокуратуры на современном этапе

Содержание работы с кадрами в основном проявляется в исполнении верного отбора, расстановки и обучения кадров. Наравне с этим кадровое обеспечение подразумевает осуществление и иных типов деятельности, напрямую нацеленных на развитие высокопрофессионального кадрового корпуса сотрудников прокуратуры.

Из их числа необходимо отметить следующие главные разновидности кадровой деятельности: информационно-аналитическое обеспечение кадровой деятельности, отбор, расстановку и воспитание кадров, аттестацию сотрудников прокуратуры, работу с кадровым резервом, подготовку, увеличение квалификации

¹ Там же. – С. 168.

и высококлассную переподготовку сотрудников прокуратуры, пенсионное обеспечение прокурорских сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих, учет сотрудников и отчетность о работе с кадрами, делопроизводственное обеспечение кадровой работы¹. Отмеченные разновидности кадровой работы, пребывая во взаимосвязи, дополняя друг друга, дают возможность развивать новые подходы в кадровой политике всей системы прокуратуры Российской Федерации, содействовать благополучному осуществлению сотрудниками прокуратуры возложенных в них обязательств по службе. Принимая во внимание то, что определенные разновидности кадровой работы, в частности, подготовка, повышение квалификации и профессиональное переобучение, работа по воспитанию сотрудников, проблемы психологического обеспечения прокурорской работы, считаются предметом дальнейшего отдельного рассмотрения и имеются основания уделить внимание характеристики других видов работы с кадрами в системе прокуратуры.

Начальным этапом организации работы с кадрами считается деятельность по информационно-аналитическому обеспечиванию кадровой работы. Получение, накопление, обработка, обобщение и анализ данных о работе с кадрами служат базой для прогнозирования и планирования потребностей в кадрах, установления рациональной структуры управления, более подходящего применения кадрового потенциала. Регулярный анализ профессионального, возрастного состава, дисциплинарной и аттестационной практики дает возможность вовремя вносить коррективы в работу с кадрами в прокуратуре. Источниками информации о кадровой работе считается статистическая отчетность, разнообразные данные о работе с кадрами и самих кадровых органов прокуратуры, единая справочная информация о современном состоянии кадрового обеспечения работы правоохранительных органов, в том числе научные и научно-методические

¹ См.: Снегирев А. А. Уголовное право. – М.: Приор, 2016. – С. 491.

материалы. Обобщение и исследование состояния кадровой деятельности ведется регулярно¹.

К примеру, обобщение и исследование практики выполнения прокурорскими сотрудниками обязанностей и соблюдения ограничений и запретов, условий к служебному поведению, как правило, ведется не реже один раз в полугодие. На основе анализа формируются предложения руководству органа прокуратуры о реализации определенных мер по профилактике подобных правонарушений, распространению позитивного опыта; готовится информация для структурных подразделений, исполняющих взаимодействие со СМИ и институтами гражданского общества, с целью обеспечения прозрачности и открытости органов прокуратуры. Процедура непосредственно кадровой деятельности как правило начинается с отбора сотрудников на службу в органы прокуратуры. Данный вид деятельности исполняется по сути на всех 3-х степенях системы органов прокуратуры. Как кадровые подразделения Генпрокуратуры Российской Федерации и прокуратур регионального звена, так и прокуроры районного звена при наличии свободных должностей выполняют работу по подбору кандидатов. Данная деятельность основывается на соблюдении принципов законности, равного допуска граждан к службе в системе прокуратуры, единых требований к лицам, претендующим на занятие определенных должностей. Она подразумевает многостороннее исследование личности кандидата (посредством изучения представленных им документов, а при необходимости – и иных документов) с целью установления его соответствия предъявляемым условиям, а кроме того наличия (либо отсутствия) у него обстоятельств, препятствующих приему на службу. Лицо не может быть принято на службу в органы прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно: имеет гражданство иностранного государства, признано решением суда недееспособным или ограничено

¹ См.: Иванов А. А. Уголовное право. – М.: Приор, 2017. – С. 20.

дееспособным, лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока, имело или имеет судимость, имеет заболевание, которое согласно медицинскому заключению препятствует исполнению им служебных обязанностей, состоит в близком родстве или свойстве с работником органа или учреждения прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений¹. Главными условиями к лицам, претендующим на замещение должностей прокуроров, являются: наличие гражданства России, наличие высшего юридического образования, полученного в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые служебные обязанности, обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами². При этом законом допускается возможность назначения в исключительных случаях на должности помощников прокуроров прокуратур районного звена лиц, обучающихся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончивших третий курс указанных образовательных учреждений. В последние годы почти исключены случаи приема на прокурорские должности лиц, не имеющих высшего

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // «Собрание законодательства РФ». – 26.01.2017. – № 4. – Ст. 40.4. // СПС КонсультантПлюс //

² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // «Собрание законодательства РФ». – 26.01.2017. – № 4. – Ст. 40.1. // СПС КонсультантПлюс //

юридического образования, так как в кадровом резерве есть достаточно много дипломированных специалистов.

Неотъемлемым обстоятельством для назначения на должности прокурорских работников и гражданских служащих в органах прокуратуры считается готовность претендентов соблюдать ограничения, запреты и круг обязанностей, в этом числе обязанность представлять данные о заработках, об имуществе и обязательствах материального характера.

Несоблюдение Присяги прокурора несовместимо с последующим пребыванием в органах прокуратуры, по этой причине на службу в органы и учреждения прокуратуры Российская Федерация не принимаются лица, прежде работавшие в органах прокуратуры и уволенные из-за несоблюдения Присяги прокурора, а кроме того и за совершение проступков, порочащих честь прокурорского сотрудника.

Один из главных ключей пополнения кадрами органов прокуратуры в наше время считается образовательные учреждения высшего профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию, в первую очередь, учреждения Академии Генпрокуратуры Российской Федерации, институты прокуратуры в составе Московского государственного юридического университета, Саратовской и Уральской государственных юридических академий, другие университеты, осуществляющие целевую подготовку сотрудников для органов прокуратуры. Кадровые подразделения органов прокуратуры в целях пополнения кадрового состава оформляют перечни кандидатов на службу. При этом предусматриваются все требования Закона о прокуратуре, предъявляемые к претендентам о профессиональной, возрастной, нравственной и медицинской пригодности к прохождению службы в органах прокуратуры¹. После изучения, оценки и выбора кандидата, претендующего на службу в прокуратуру, как правило

¹ См.: Сергеев П. А. прокурорская деятельность. – М.: Приор, 2017. – С. 126.

следует предложение определенному кандидату занять конкретную вакантную должность. С таким предложением к кандидату, уже после беседы с ним, как правило, обращается сотрудник кадрового подразделения и (или) прокурор-руководитель, в прямом подчинении которого будет служить кандидат. Заканчивается процедура отбора претендентов на службу в прокуратуру приказом соответствующего руководителя прокуратуры о назначении конкретного лица на определенную должность¹. С целью оперативного заполнения существующих в органах прокуратуры должностей следует принимать во внимание не только ожидаемые перемены штатного количества, номенклатуры и состава должностей в дальнейший период времени (в связи с совершенствованием структуры органов прокуратуры, образованием новых органов прокуратуры, значением новых видов выполняемой работы, повышением служебной нагрузки и т.д.), однако и прогнозируемое внутреннее движение кадров (увольнения с органов прокуратуры по разным основаниям, служебное перемещение сотрудников внутри системы)². Только при синхронном осуществлении профессиональными подразделениями двух таких направлений кадровой деятельности возможно сформировать реальное понимание о числе должностей, подлежащих заполнению новыми сотрудниками. Создание надежных прогнозов в данной сфере выполняется с учетом проводимой кадровой политики и стратегии, опирающихся на непредвзятую и касательно долговременную программу развития прокуратуры. Примерный нормативный расчет необходимости в кадрах органов прокуратуры находится в зависимости от множества условий, в том числе определяющих инфраструктуру местности либо объект (количество жителей на обслуживаемом участке, размер поднадзорных земель, структура муниципальных образований, положение законности и правопорядка, степень преступности и др.), работу органов прокуратуры (число

¹ Там же. – С. 130.

² Общая теория кадрового потенциала прокуратуры / под ред. Е. А. Морозова. – М.: Юрист, 2016. – С. 35.

поступающих в прокуратуру обращений жителей, состояние исковой деятельности, поддержание государственного обвинения и др.), число штатных должностей сотрудников иных правоохранительных органов на поднадзорной местности (количества и штатного количества органов внутренних дел, следователей и дознавателей, федеральных и мировых судей и др.)¹.

К последующим разновидностям кадровой деятельности причисляется работа по расстановке и воспитанию кадров. Точность расстановки прокурорских сотрудников проявляется в оптимизации структурирования должностей и заполнения их подобными сотрудниками, которые по собственным профессиональным, деловым и нравственно-моральным качествам готовы с предельной результативностью осуществлять служебные обязанности. Результативность расстановки сотрудников сопряжена с предоставлением возможности служебного роста, с движением прокурорских сотрудников по разным должностям. Должное размещение сотрудников и в особенности их фиксирование в органах прокуратуры, помимо кропотливого и серьезного исследования профессионального состава, находится в зависимости и от выполнения с прокурорскими сотрудниками воспитательной работы. Особенность прокурорской работы порождает потребность обучения у них нравственной чистоты, верности должностному долгу, ответственности за возложенное дело.

Значительную важность в увеличении высококачественного состояния кадрового корпуса, его мастерства, способностей служебного роста осуществляет аттестация сотрудников прокуратуры, которая ведется с целью установления их соответствия занимаемой должности и в целях увеличения квалификации прокурорских сотрудников, развития резерва в целях выдвижения, поддержания должностной дисциплины, а еще с целью присвоения классов чин (воинских

¹ Цит. по: Коровин В. М. Правовое регулирование кадрового потенциала: теоретико-правовой аспект. – Куйбышев, 2016. – С. 65

званий). Аттестация ведется не реже одного раза в 5 лет намеренно образовываемыми в органах прокуратуры аттестационными комиссиями, заключения которых утверждаются надлежащими руководителями прокуратур. Согласно итогам аттестации предоставляется оценка профессиональных, деловых, моральных, психологических и иных качеств аттестуемого лица и дается заключение о соответствии либо несоответствии его занимаемой должности. Помимо этого, высказываются советы о возможности зачисления в резерв с целью выдвижения на вышестоящую должность, присвоении классного чина (воинского звания) и прочие советы. Первичной аттестации подлежат прокурорские сотрудники, обладающие надлежащее образование и стаж службы (деятельность) в занимаемой должности не меньше 6 месяцев¹. До истечения 6 месяцев службы в занимаемой должности с учетом квалификации и стажа работы согласно специальности аттестации могут подлежать сотрудники, перешедшие на службу в прокуратуру с должностей по юридической либо другой схожей специальности, занимаемых ими в иных правоохранительных органах, адвокатуре, нотариате, органах власти, образовательных и других институтах юридического профиля, в случае если промежуток между увольнением и поступлением на службу в прокуратуру не превысил 2-ух месяцев. Уже после зачисления сотрудника в кадровый резерв с ним ведется работа по последующей подготовке с целью занятия вышестоящей свободной должности, которая осуществляется согласно персональным планам, составляемым руководителем кадрового подразделения прокуратуры регионального звена, и период присутствия в резерве в нормативном

¹ Приказ от 12 августа 2010 г. N 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров» // СПС КонсультантПлюс // Опубликовано 08.04.2013 на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

порядке не ограничен. Значимым условием служебного роста прокурорских сотрудников считается их профессиональная подготовка. Помимо получения высшего профессионального образования по юридической специальности, компетентная подготовка и повышение квалификации предполагают собой концепцию постоянного обучения, содержащую персональную и массовую учебу согласно особым проектам, стажировку в вышестоящих органах прокуратуры, подготовка в институтах повышения квалификации¹. Учет кадров органов прокуратуры исполняется по разным признакам. Учитывается общее количество сотрудников учреждений и органов прокуратуры; штатный состав прокурорских сотрудников; половозрастной штат прокурорских сотрудников; стаж службы в органах прокуратуры; число сотрудников, обладающих почетными званиями: «заслуженный юрист Российской Федерации» и «заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации»; награжденных нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры». Помимо этого, в кадровых службах подлежат учету сотрудники, обладающие классными чинами, число аттестованных сотрудников за конкретный период, уволенных со службы с выделением причин прекращения службы в органах прокуратуры. В соответствии с этим предусматриваются перемещения прокурорских сотрудников, число поощренных и привлеченных к дисциплинарной ответственности, прошедших повышение квалификации и прочие характеристики, сопряженные с прохождением службы. Большая часть характеристик по учету сотрудников объединяются в общую конфигурацию отчета о работе с кадрами, определенную для всей концепции органов прокуратуры. Данная статистическая отчетность считается важной основой информации для обобщения и оценки кадровой работы.

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // «Собрание законодательства РФ». – 26.01.2017. – № 4. – Ст. 43.4. // СПС КонсультантПлюс //

Значительное место в работе с кадрами занимает организация делопроизводства¹. Потребность точности технического оформления кадровой деятельности не вызывает сомнений. Особо делается акцент на необходимости ведения индивидуальных дел на каждого прокурорского сотрудника, оформление и предоставление служебных удостоверений, ведение пенсионных дел и иных добавочных действий, напрямую связанных с ключевыми видами кадровой деятельности, а также прием, обработка, оформление и надзор за своевременным исполнением документов, отправление ответов, формирование дел с целью их хранения.

Реализация надзорной функции советской прокуратурой в 1920-е гг. по своей направленности и содержанию имела существенные отличия в зависимости от этапов новой экономической политики. Способами осуществления общего надзора за законностью, применявшимися советской прокуратурой в исследуемый период, были протесты на незаконные распоряжения и постановления советских и административных органов, ревизионные обследования учреждений и органов охраны правопорядка по отдельным конкретным вопросам, рассмотрение жалоб, газетных заметок.

Другим способом реализации надзорной функции в 1920-е гг. была реакция прокуратуры на жалобы – основной показатель настроения населения. Обращения в органы прокурорского надзора свидетельствовали, с одной стороны, о повышении авторитета института прокуратуры, а с другой – о росте активности трудящихся в защите своих законных прав. Исходя из этого, работу прокуратуры с жалобами можно рассматривать и как привлечение общественности к устранению нарушений закона.

¹ Приказ Генпрокурора РФ от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации». // СПС

Законодательные акты, работы ученых-юристов в первые годы образования прокуратуры свидетельствуют, что она была создана и действовала как орган охраны законности. В 1922 г. видный юрист П.И. Люблинский, говоря о ее полномочиях, подчеркивал, что прокурор наделён ими «не только в интересах обвинения, но и в интересах законности вообще», что полномочия прокурора в суде построены «не как право сторон, а как функция надзора за законностью действий суда»¹. Однако путем изменения структуры, подбора кадров система прокурорского надзора все более приспособлялась под политическое и государственное устройство советской России 1920-х годов. Если в первой половине 1920-х гг., прокуратура в основном соответствовала своему месту в механизме государства, определенному Положением от 1922 г., быть органом государственного надзора за соблюдением законов, то со второй половины 1920-х гг., просматривается тенденция превращения прокуратуры в орган, контролировавший неукоснительное исполнение на местах постановлений и распоряжений высших и центральных органов власти и управления. В полной мере эта линия реализовалась в 1930-е гг.

¹ Право и жизнь. – 1922. Кн. 2. – С. 77.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение советской прокуратуры в годы нэпа, период ее возрождения, становления и развития позволяет составить более полное представление о властном механизме советского государства.

Одной из задач исследования являлось выявление особенностей реформирования прокуратуры как важнейшей составляющей советской правоохранительной системы. Ее решение достигнуто на основе изучения значительного количества законодательных актов как общих, определяющих становление советской правоохранительной системы, так и специальных, предназначенных для регулирования процесса формирования подразделений прокуратуры в Уральской области. Изучение различных материалов показало, что процесс реорганизации правоохранительных органов в регионе сочетал общие и особенные черты.

Общие черты предопределены теоретическими положениями, явившимися обоснованием практической деятельности большевиков в 1920-е гг. по реформированию государственного механизма в целом и правоохранительной системы как его части. Лидеры правящей партии исходили из идеи, что государство переходного от капитализма к социализму периода есть диктатура пролетариата, осуществлявшаяся коммунистической партией, а правоохранительные органы есть «органы осуществления воли партии»¹.

Наибольшее влияние на перемены в системе правоохраны оказало отрицание большевиками принципа разделения властей, трактовка ими содержания

¹ Правда. – 1926. – 20 июля.

диктатуры пролетариата и места карательных органов в системе власти, оценка роли насилия в переходный период от капитализма к социализму. Отказ от принципа разделения властей привел к тому, что суд, прокуратура, органы государственной безопасности, милиция были встроены в механизм органов исполнительной власти. Именно в 1920-е гг. сложилась традиция включения суда в состав правоохранительной системы, считавшаяся бесспорной до недавнего времени, что было связано также с оценкой большевистскими лидерами права как орудия власти и инструмента проведения своей политики. Такой подход к праву находился в полном соответствии с автократической традицией царских времен. Он также имел свои корни в идеях и представлениях российских марксистов.

В исследуемый период изменения в правоохранительной системе в целом шли в двух направлениях. С одной стороны, создание новых структур (прокуратура, адвокатура), которых не было в предшествующий советский период, а с другой – изменение форм, методов и содержания деятельности уже существовавших органов (суд, ВЧК–ГПУ–ОГПУ и милиция). Правоохранительная система, сформированная в 1920-е гг., практически без изменений просуществовала весь советский период.

Основные вехи становления советской модели правоохранительной системы в основном совпадают с этапами проведения нэпа.

Государственно-правовой статус каждого отдельного органа охраны правопорядка складывался под влиянием борьбы нового со старым, широкого круга факторов – изменения экономических приоритетов, кодификацией законодательства, реформированием советов и исполкомов различного уровня, реорганизацией других правоохранительных органов, изменением административно-территориального деления и др. Все это были взаимосвязанные и взаимообусловленные процессы, например, реставрация института прокуратуры, неизбежно повлекла за собой восстановление адвокатуры.

С самого начала советская прокуратура создавалась как классовое орудие для защиты законов советского государства. В условиях нэпа следование режиму законности требовало соблюдения объективности, хотя бы и формальной, при рассмотрении дел. Но уже в конце 1920-х гг. советское государство возвращается в привычное состояние «машины насилия», и прокуратура из органа охраны законности все больше превращается в карательный орган.

В деятельности прокуратуры в исследуемый период функция общего надзора была главной и преобладала над участием в отправлении правосудия. Органы прокурорского надзора осуществляли контроль законности деятельности суда, ОГПУ, милиции, уголовного розыска, нормотворчества исполкомов всех уровней, используя такие формы как протесты, заключения по обязательным постановлениям и циркулярам советских и административных органов на предмет соответствия законодательству. Свертывание нэпа проявилось в снижении в общем надзоре протестов на незаконные постановления и распоряжения центральных и областных органов власти.

Несмотря на стремление большевиков к полному разрыву с прошлым, между правоохрнительными системами Российской империи конца XIX–нач. XX вв. и советской России периода нэпа наблюдалась преемственность. Она проявлялась в структуре правоохрнительной системы (в реставрации прокуратуры и адвокатуры); в участии прокурора и адвоката в отправлении правосудия.

Изучение восстановления прокуратуры как органа надзора за законностью, формирования ее кадрового состава и основных направлений деятельности в условиях проведения новой экономической политики обогатило знаниями закономерностей процесса и региональной специфики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, № 6-ФКЗ, от 30. 12. 2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 63.
3. Приказ Генпрокурора РФ от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс // Опубликован 08.04.2013 на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
4. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // «Собрание законодательства РФ». – 26.01.2017. – № 4 – Ст. 43.4. // СПС КонсультантПлюс //
5. 53. Приказ от 12 августа 2010 г. N 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним

прокуроров» // СПС КонсультантПлюс // Опубликовано 08.04.2013 на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

6. Адельханян, Р. А. Прокурорский надзор: учебное пособие / Р. А. Адельханян. – М.: ЮНИТИ, 2011. – 215. с.
7. Алексеев, А.И. Прокуратура как институт государственной власти: учебник / А.И. Алексеев // Законность. – 2002. – 456 с.
8. Божьев, В. П. Уголовный процесс: учебное пособие / В. П. Божьев // Законность. – М.: 2011.
9. Братко, А. Г. Правоохранительная система. Вопросы теории: учебник / А. Г. Братко – М.: 1991. – 345. с.
10. Бурмистров, К. Д. Роль прокурорского надзора в обеспечении законности: учебник / К. Д. Бурмистров. – М.: 1979. – 560. с.
11. Басков, В. И. Прокурорский надзор: учебник / В. И. Басков. – М.: 1995. – 500. с.
12. Берков, А. А. Прокурорский надзор: учебник / А. А. Берков. – М.: Юрист, 2000. – 170. с.
13. Буцковский, Н. А. О деятельности прокурорского надзора: учебник / Н. А. Буцковский. – М.: 1867. – 677. с.
14. Беляев, В. П., Борисов Г. А., Горячковская М. Ю., Теплов, В. И. Прокурорский надзор: учебник / В. П. Беляев, Г. А. Борисов, М. Ю. Горячковская, В. И. Теплов. – М.: 2001. – 499. с.
15. Бобров, В.К. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / В. К. Бобров. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 270. с.

16. Бриллиантов, А.В. Уголовно-исполнительное право РФ : учебник / А. В. Бриллиантов. // 2-е изд. – М. : Проспект, 2014. 370. с.
17. Власов, В. И. Теория государства и права: учебник / В. И. Власов. – М.: 2017. 100. с.
18. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник, 3-е издание, переработанное и дополненное / Ю.Е. Винокуров. 2013. – 490. с.
19. Герасимов, С. И. Настольная книга прокурора: учебник / С. И. Герасимов .– М.: Юрист, 2002. – 790. с.
20. Гуценко, К. Ф., Ковалев, М. А. Правоохранительные органы: учебник / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. – М.: 1998. – 898. с.
21. Герасимов, В. Я. Судебная идентификация: учебное пособие / В. Я. Герасимов. – М.: 2002. – 445. с.
22. Григорьева, Н.В. Прокурорский надзор: учебное пособие. / Н. В. Григорьева. // 2-е изд. – М.: Издательство РИОР, 2005. – 360. с.
23. Завьялов, А. А. Прокурорский надзор: учебник / А. А. Завьялов. – М.: Юрист, 2000. – 500. с.
24. Зинуров, Ф. К. Прокурорский надзор : учебник / Ф. К. Зинуров. – М. : ЮНИТИ, 2012. – 240. с.
25. Зубков, В. С. Прокурорский надзор: учебник / В. С. Зубков. – М.: Юрист, 2012. – 78. с.
26. 21 Иванов, А. А. Уголовное право: учебник / А. А. Иванов. – М.: Приор, 2017. – 220 с.
27. Крыленко, Н. В. Что такое революционная законность?: учебник / Н. В. Крыленко. – М.: 2016. – 560. с.
28. Камалова, Г.Т. Характер изменений кадрового состава прокуратуры Урала в условиях нэпа / Отечественная история, 2008. – № 2. – 120. с.

29. Крыленко, А. В. Б. Беседы о праве и государстве: учебное пособие / Н. В. Крыленко. – М.: 1924. – 990. с.
30. Коровин, В. М. Правовое регулирование кадрового потенциала: теоретико-правовой аспект: учебник / В. М. Коровин. – Куйбышев, 2016. – 650. с.
31. Камалова, Г. Т. Правоохранительные органы Урала в годы новой экономической политики: учебное пособие / Г. Т. Камалова. – М.: 2009. – 491. с.
32. Кехлерова, С.Г. Настольная книга прокурора: учебник / С.Г. Кехлерова. – М. 2017. – 450. с.
33. 28. Кривошеев, В. Я. Органы прокуратуры и ее функции: учебник / В. Я. Кривошеев – М.: ЛексЭст, 2015. 530. – с.
34. Лукичев, Ю. А., Вахмистрова, С. И. Правоохранительные органы: учебное пособие / Ю. А. Лукичев, С. И. Вахмистров. – СПб., 2003. – 690. с.
35. Морозов, Е. А. Общая теория кадрового потенциала прокуратуры: учебник / Е. А. Морозов. – М.: 2016. – 230. с.
36. Марченко, М. Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. – М.: Проспект, 2016. – 715. с.
37. Матузов, Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юрист, 2015. – 399. с.
38. Матвеев, А. А. Прокурорский надзор: учебник / А. А. Матвеев. – М.: Юрист, 2016. – 200. с.
39. Максимов, Е. А. Прокурорский надзор: учебник / Е. А. Максимов. – М.: Юрист, 2015. – 140. с.
40. Матузов, Н. И., Малько, А. В. Прокурорский надзор: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юрист, 2005. – 670. с.
41. Нерсисянц, В. С. Философия права: учебное пособие / В. С. Нерсисянц. – М.: 1997. – 290. с.

42. Основные направления деятельности прокуратуры / под ред В. В. Иванова. – М.: Юрист, 2012. – 340. с.
43. Полянский, Н.Н. Советское законодательство о судопроизводстве в его основных моментах: учебное пособие / Н.Н. Полянский // Право и жизнь, 1923. – Кн. 2. – 567 с.
44. Пиголкина, А. С. Теория права: учебник / А. С. Пиголкин. – М.: 2016. – 185. с.
45. Панкратов, А. С. Кадры советской прокуратуры: учебник / А. С. Панкратов. – М.: 2014. – 135. с.
46. Соломон, П. Советская юстиция при Сталине / перев. с англ. / П. Соломон. – М.: РОССПЭН, 1998. – 464 с.
47. Стучка, П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права: учебное пособие / П. И. Стучка. – М.: 1964. – 475. с.
48. Стучка, П. И. Избранные статьи и речи: учебное пособие / П. И. Стучка. – М.: 1939. – 500. с.
49. Сырых, В. М. История государства и права в России: Советский и современный периоды: учебник / В. М. Сырых – М.: 2010 – 290. с.
50. Такер, У. Сталин. Путь к власти. 1879-1929. История и личность: учебник
51. / У. Такер. – М.: Прогресс. – 1988. – 480 с.
52. Федотова, Е.В. Прокурорский надзор: курс лекций / Е.В. Федотова. – Москва: Омега – М.: 2006. – 490. с.
53. Франк, С.А. Духовные основы общества: учебник / С.А. Франк. – М.: 1999. – 270. с.
54. Федулов, А. В. Прокурорский надзор: учебное пособие / А. В. Федулов. – М.: Юридическая литература. 2009. – 165 с.
55. Чащин, А. Н. Прокурорский надзор: учебник / А. Н. Чащин. – М.: Юрист, 2015. – 35. с.

56. Червонюк, В. И. Теория государства и права: учебник / В. И. Червонюк. – М.: Инфра-М, 2010. – 129. с.
57. Шульженко, Ю. Л. Конституционный статус прокуратуры: учебник / Ю. Л. Шульженко – М.: 2015. – 60. с.