

10. Крылья Урала (Свердловск). 1934. 7 ноября.
11. Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 9527. Оп. 1 Д. 864. Л. 73-74.
12. ЦДООСО. Ф. 4. Оп. 12. Д. 52. Л. 52-53; Д. 351. Л. 37, 49.
13. Там же. Ф. 5747. Оп. 1. Д. 2. Л. 1, 7.
14. Там же. Л. 5-6.
15. Там же. Л. 18-21.
16. Крылья Урала. 1934. 9 июля; 1935. 10 марта, 18 августа.
17. ЦДООСО. Ф. 4. Оп. 12. Д. 351. Л. 21-24.
18. РГАЭ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 684. Л. 73-74.
19. Крылья Урала. 1934. 29 ноября.
20. Там же. 1935. 15 февраля.
21. Там же. 1935. 17 апреля, 18 августа.
22. Крылья Урала. 1934. 7 сентября.
23. Самойлик А. Воздушные ворота области // Блокнот агитатора (Тюмень). 1987. № 2. С. 14-15.
24. РГАЭ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 327. Л. 80.
25. Транспорт СССР. Итоги за пятьдесят лет и перспективы развития. М., 1967. С. 230.
26. Авиационная газета. (Москва). 1937. 15 февраля; Крылья Советов. 1937. 29 марта.
27. Крылья Урала. 1934. 29 июля.
28. Уральский рабочий. 1935. 22 июля.
29. Таблица составлена по: РГАЭ. Ф. 9527. Оп. 7. Д. 1325. Л. 10 об, 34-36; Гражданский воздушный флот СССР: Статистический экономический сборник за 1923-1936 гг. С. 74-76; ГАСО. Ф. 88. Оп. 1. Д. 3923. Л. 20.
30. РГАЭ. Ф. 9527. Оп. 1. Д. 1323. Л. 3.
31. Архив Тюменского регионального управления ФСБ. Дело № 2053. Л. 4, 5, 33, 293, 295-299.
32. Крылья Советов. 1937. 29 марта; Бобков А., Магазиев А. Мирные крылья Башкирии. Уфа, 1983. С. 43-44.

*Светлана Юрьевна САЛМИНА —  
доцент кафедры государственно-  
правовых дисциплин Челябинского  
юридического института МВД России,  
кандидат педагогических наук*

УДК 347.963 (47+57)(09)

**ПОИСК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД  
(ИСТОРИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

*АННОТАЦИЯ. Статья посвящена дискуссии об организационно-правовых формах советской прокуратуры. Автор рассматривает полемику советских руководителей и ведущих специалистов Наркомата юстиции о государственно-правовом статусе советской прокуратуры.*

*The author focusing upon the polemics of Soviet leaders and main experts of the Ministry of Justice on the state and law status of the Soviet Office of the Public Prosecutor considers the discussion devoted to organization and law forms of it.*

В настоящее время в Российской Федерации не прекращается процесс поиска оптимальных путей дальнейшего развития правоохранительных органов, в частности, органов прокуратуры. Поэтому весьма важно привлечь внимание к историческому аспекту реализации прокурорского надзора, а именно — к проблеме становления советской прокуратуры. К проблеме поиска организационно-правовых форм прокурорского надзора обращались известные исследователи

истории прокуратуры А. Г. Звягинцев и Ю. Г. Орлов в совместном труде «Распятие революцией: Российские и советские прокуроры. XX век. 1922-1936 гг.» Однако основное внимание авторов сосредоточено на фактах биографий выдающихся деятелей советской прокуратуры, через призму которых вырисовывается драматичность их личных судеб. Значительный интерес представляет исследование профессора В. Г. Бессарабова «Правозащитная деятельность прокуратуры (1722-2002 гг.): история, события, люди.» В. Г. Бессарабов акцентирует внимание на правозащитном аспекте деятельности российской и советской прокуратуры.

Целью настоящего исследования является выявление основных тенденций поиска оптимальных организационно-правовых форм прокурорского надзора; воссоздание исторических и правовых условий организации органов советской прокуратуры, а также научное осмысление законодательной деятельности руководства Наркомата юстиции в первые годы нэпа.

Одним из важнейших мероприятий судебной реформы, проводимой советской властью в 1922-1923 гг., стало создание органов прокуратуры. Ликвидация института прокурорского надзора произошла сразу после октябрьского переворота на основании Декрета о суде № 1 СНК РСФСР [1]. Однако отсутствие единого органа, наделенного надзорными функциями, вызвало всеобщий нигилизм и, как следствие, злоупотребления должностными полномочиями со стороны партийных, советских, и особенно чрезвычайных органов власти. Разумеется, ликвидация прокуратуры была не единственным обстоятельством, которое не только сделало возможным красный террор, развязанный ВЧК по борьбе с контрреволюцией и саботажем, но и возвело его в ранг государственной политики в первые годы советской власти.

Тем не менее, анализ архивных материалов позволяет утверждать, что именно отсутствие надзора, сосредоточенного в едином государственном органе, стало одной из причин массового пренебрежения не только нормами позитивного права, но и человеческой морали. Это постепенно осознало и руководство Наркомата юстиции во главе с Д. И. Курским, который зимой 1922 г. лично возглавил рабочую группу по подготовке проекта о государственной прокуратуре. Подготовка проекта сопровождалась оживленными дискуссиями, которые вели руководящие сотрудники Наркомата юстиции и видные теоретики права на страницах периодической печати. На 26 января 1922 г. было назначено начало работы IV Всероссийского съезда деятелей советской юстиции. В повестку дня съезда входило обсуждение самых злободневных проблем, стоявших перед органами юстиции на начальном этапе реализации новой экономической политики. Среди многих других намеченных к обсуждению вопросов был вопрос об адвокатуре и прокуратуре, который значился в повестке дня съезда далеко не первым.

В преддверии съезда наметилась тенденция к явному расхождению мнений, высказанных работниками юстиции по поводу организационной структуры и функционального назначения прокуратуры. Пожалуй, единственным вопросом, по которому участники развернувшейся дискуссии проявили единодушие, была необходимость введения института прокуратуры. В начале зимы 1922 г. в целесообразности этого мероприятия не сомневались даже самые убежденные сторонники пролетарской диктатуры. Как писали в «Еженедельнике советской юстиции», прокуратуру следовало создать «в целях организационного приспособления нашего аппарата к тому, чтобы население, призванное новой экономической политикой к максимальному выявлению своей самодеятельности в области восстановления промышленности и сельского хозяйства и увеличения производства ценностей и производительности труда, получило живой и гибкий аппарат, способный наиболее просто и скоро дать правовое удовлетворение его законным запросам и потребностям» [2].

По мнению инициаторов судебной реформы, органы прокуратуры должны были обеспечить соблюдение единой законности в масштабах страны, для этого их следовало наделить широкими полномочиями, а главное, — сделать не зависимыми от местных властей. Однако далеко не все деятели юстиции разделяли мнение руководства наркомата. Так, заведующий Московским отделом юстиции А. Я. Эстрин полагал, что будущего губернского прокурора следовало сделать членом коллегии отдела юстиции для того, чтобы последняя имела возможность в отношении него «осуществлять право общего руководства», как она это делала в отношении председателя совнарсуда и председателя ревтрибунала. «При ином решении вопроса станет под сомнение самый смысл существования отделов юстиции», — резюмировал А. Я. Эстрин, поскольку наиболее значительная часть всех выполняемых ими функций отойдет к прокуратуре [3]. А именно такого развития ситуации категорически нельзя было допустить, так как, по его мнению, предстоящая организационная перестройка органов советской юстиции должна была проводиться в направлении укрепления губернских отделов юстиции, а не «в направлении их раздробления и обессиления» [3].

Таким образом, А. Я. Эстрин был абсолютно прав, когда констатировал факт, что введение института прокуратуры, основанного на принципе вертикального подчинения низового прокурорского звена центру, сделает бессмысленным существование губернских отделов юстиции. Курс на максимальное сокращение издержек по содержанию государственного аппарата, объявленный при переходе к нэпу, должен был исключить выполнение одних и тех же функций несколькими государственными органами.

В «Еженедельнике советской юстиции» был опубликован проект декрета о государственной прокуратуре, разработанный Наркоматом юстиции. В этом документе нашло отражение предполагаемое организационное построение органов прокуратуры, а также их основные функции и полномочия. «Надзор за законностью деятельности центральных органов Советской власти, а также наблюдение и руководство деятельностью народных прокуроров осуществляет Народный Комиссариат Юстиции через Отдел Прокуратуры НКЮ, во главе которого стоит Прокурор республики», — говорилось в проекте [4]. В соответствии с проектом надзор за соблюдением местными органами Советской власти законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства, а также за борьбой с преступлениями в пределах губернии или области должен был осуществляться отделами юстиции через состоявших при них народных прокуроров. Прокурор республики назначался Президиумом ВЦИК и состоял членом коллегии НКЮ. Народные прокуроры назначались и увольнялись Коллегией Наркомюста. Губернским отделам юстиции предполагалось предоставить право намечать кандидатов на должности народных прокуроров и информировать об этом НКЮ.

После опубликования проекта полемика, связанная с учреждением советской прокуратуры, развернулась с новой силой. Ее краеугольным камнем стала проблема целесообразности подчинения прокуратуры наряду с центральным ведомством местным органам власти. «Проект о государственной прокуратуре, разработанный I-м Отделом НКЮ, не выражает точки зрения Коллегии НКЮ в целом», — писал один из сотрудников Наркомата юстиции Л. Н. Саврасов [5]. В противовес своему коллеге А. Я. Эстрину, который связывал с отделами юстиции большие надежды по укреплению законности в стране, Л. Н. Саврасов снисходительно называл отделы юстиции «коллективным стражем, весьма зависимым от губернских органов власти» и предлагал заменить их «единоличным (органом. — Авт.), находящимся в прямой и непосредственной подчиненности НКЮ, свободным от местных влияний» [5]. Статья Л. Н. Саврасова была опубликована

ликована во втором номере «Еженедельника советской юстиции» от 8 января 1922 года. Пять месяцев спустя, 20 мая того же года, по телефону из Горок будет продиктовано знаменитое письмо В. И. Ленина «О «двойном» подчинении и законности» [6], где красной нитью проходит аналогичная мысль.

Следует обратить внимание на то, что дискуссия по поводу структурной организации и полномочий прокуратуры является весьма показательной для понимания большевистской концепции государственного строительства. Одним из ее основных положений является отрицание принципа разделения властей, разработанного Дж. Локком и Ш.-Л. Монтескье в эпоху Просвещения.

В соответствии с Конституцией РСФСР, принятой V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г., Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР. Совет Народных Комиссаров осуществлял общее управление делами РСФСР и обо всех своих постановлениях и решениях должен был сообщать во ВЦИК. В свою очередь, ВЦИК имел право отменить или приостановить любое постановление или решение СНК [7]. Таким образом, ВЦИК был наделен одновременно и законодательными и распорядительными полномочиями.

В этой связи уместны параллели с революционной деятельностью якобинцев, которые пошли по пути предоставления законодательной власти максимально широких полномочий. Конституция якобинцев, как известно, отвергла принцип разделения властей, поскольку, по мнению Ж. Ж. Руссо, он противоречил идее суверенитета народа, выступающего как единое целое [8]. Основным пороком чрезмерной концентрации власти в руках какого-либо государственного органа является отсутствие внешнего контроля и ответственности за принимаемые решения. Именно поэтому большевики были вынуждены в определенной степени использовать принцип разделения властей, предпринимая попытки разграничения компетенции высших и местных органов власти и управления. В противном случае советская структура власти оказывалась несостоятельной, что и было продемонстрировано в 1917-1921 годах.

Таким образом, мнения по вопросу о государственно-правовом статусе прокуратуры и ее функциях среди ведущих сотрудников Наркомата юстиции разделились. Не было единодушия даже по поводу названия будущего органа надзора за законностью, у некоторых советских работников слово «прокуратура» по-прежнему ассоциировалось с «анахронизмом» царских времен. В преддверии IV Всероссийского съезда деятелей советской юстиции дискуссии так обострились, что заместитель наркома юстиции Н. В. Крыленко выступил со статьей «К критике проекта о прокуратуре», где дал решительный отпор авторам проекта. По мнению Н. В. Крыленко, прокуратура должна быть организована при суде, но она не может быть подчинена суду, как и суд, в свою очередь, не может быть подчинен прокуратуре.

IV Всероссийский съезд деятелей советской юстиции открылся 26 января 1922 года. На съезде были представлены 53 губернии РСФСР, 11 входящих в Федерацию республик и 7 автономных областей; в работе съезда принимали участие 359 делегатов с решающим голосом и 150 — с совещательным [9]. С докладом о прокуратуре на съезде выступал заместитель наркома юстиции Н. В. Крыленко. Он сделал акцент на необходимости централизованного построения органов прокуратуры. По докладу Н. В. Крыленко съезд принял резолюцию о том, что прокуратура должна быть построена снизу доверху независимо от местных влияний, поэтому прокурор губернии назначается и смещается исключительно Прокурором республики, входит в губисполком с правом совещательного голоса и никак не связан с решениями губернских отделов юстиции по тому или иному вопросу.

Таким образом, большинство делегатов съезда все же высказалось за жесткую вертикаль прокурорской власти. Однако вопрос о судьбе губернских отделов юстиции так и не получил своего окончательного разрешения на съезде.

После завершения работы съезда Наркомат юстиции под руководством Д. И. Курского продолжал трудиться над проектом декрета о создании прокуратуры. В конце февраля 1922 г. проект был окончен, принят коллегией Наркомюста и вынесен на рассмотрение Малого Совнаркома. По сравнению с первоначальным вариантом он претерпел существенные изменения. Авторы окончательного варианта проекта отказались от термина «народные прокуроры» и «общественное» обвинение, используя единое название — «государственная прокуратура». В соответствии с проектом декрета государственная прокуратура учреждалась в составе органов Народного Комиссариата Юстиции. Во главе прокуратуры в качестве Прокурора республики находился Народный Комиссар Юстиции. В непосредственном подчинении Прокурора Республики состоял Отдел Прокуратуры, входящий в состав Народного Комиссариата Юстиции. «При Прокуроре республики «в числе, определенном штатами» [10], состояли его помощники, которые утверждались Президиумом ВЦИК по представлению Прокурора Республики. «Прокурор Республики по должности входит в состав Президиума ВЦИК с правом совещательного голоса, если не имеет решающего голоса по избранию», — говорилось в проекте декрета [10]. Кроме того, Прокурор Республики был обязан ежегодно предоставлять в Президиум ВЦИК отчеты о своей деятельности и деятельности всех подведомственных ему прокуроров.

Таким образом, в окончательном варианте проекта декрета о прокуратуре получили законченное выражение следующие концептуальные положения: осуществление прокурорского надзора от имени государства; независимость прокуратуры от местных органов власти; централизация руководства органами прокуратуры; обязанность и право прокурора опротестовывать незаконные решения органов государственной власти и судебных инстанций, привлекать нарушителей законов к ответственности.

Проект декрета о прокуратуре поступил на рассмотрение III сессии ВЦИК РСФСР девятого созыва, которая открылась 12 мая 1922 года. На обсуждение участников сессии были вынесены проекты декретов об организации прокуратуры и адвокатуры, проекты Уголовно-материального и Уголовно-процессуального кодексов РСФСР, а также проект декларации об имущественных правах граждан. ВЦИК подверг эти проекты серьезному и всестороннему обсуждению. По проекту декрета о прокуратуре докладывал заместитель наркома юстиции Н. В. Крыленко. Особенно много вопросов у участников сессии вызвал проект декрета о прокуратуре. Поскольку проект возлагал на прокуратуру осуществление от имени государства надзора за законностью действий всех органов власти, многие члены ВЦИК опасались ущемления власти местных исполкомов. Кроме того, у некоторых участников сессии вызвал неодобрение порядок назначения, смещения и отстранения от должности прокуроров на местах, которые по проекту должны были находиться в непосредственном подчинении Прокурора Республики. В отношении проекта о прокуратуре некоторые ораторы выдвинули положение, что в предлагаемом виде, прокуратура оказывается своего рода надстройкой над губисполкомами и высказали опасение, что «это может повести к умалению провозглашенных конституцией прав центральных губернских органов соввласти» [11].

Председатель ВЦИК М. И. Калинин счел необходимым указать всем оппонентам проекта, разработанного Наркоматом юстиции, на его основное положение: прокурор вмешивается в деятельность губисполкомов только в том случае, если есть нарушения закона. Тем самым председатель ВЦИК оказал решитель-

ную поддержку руководству Наркомата юстиции, четко обозначив свою приверженность проекту декрета о прокуратуре. Несмотря на это обстоятельство, после заключительного слова заместителя Наркома юстиции Н.В.Крыленко большинство членов ВЦИК проголосовало за то, чтобы проект декрета о прокуратуре был передан в специальную юридическую комиссию, состоявшую из членов ВЦИК, для разработки нового проекта декрета.

Однако в специально созданной сессией ВЦИК комиссии сторонников «двойного» подчинения прокуратуры оказалось больше. Более того, комиссия рекомендовала исключить из проекта право прокурора опротестовывать решения губисполкомов и местных властей вообще. По мнению комиссии, этим должен был заниматься Рабкрин. Скорее всего, у руководства Наркомата юстиции почти не осталось бы шансов убедить членов комиссии ВЦИК принять предложенный ими проект декрета о прокуратуре, если бы не своевременное вмешательство Председателя Совнаркома В. И. Ленина. По состоянию здоровья он не принимал участия в работе III сессии ВЦИК, но пристально следил за ее ходом и был принципиально не согласен с решением, принятым по проекту декрета о прокуратуре. В. И. Ленин предложил перенести вопрос о создании прокуратуры на рассмотрение Политбюро ЦК РКП (б).

20 мая 1922 г. В. И. Ленин продиктовал по телефону из Горок письмо «О двойном подчинении и законности», адресованное Генеральному секретарю ЦК партии И. В. Сталину «для Политбюро» [12]. В этом письме прозвучала широко известная фраза В. И. Ленина о том, что «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик» [12]. Идея В. И. Ленина о необходимости создания единого правового пространства на территории страны должна была воплотиться именно в деятельности независимой от «местных влияний» прокуратуры. Но В. И. Ленин был заранее твердо уверен в том, что те ошибки, которые, возможно, допустит прокуратура, будут немедленно устранены партийными органами, «которые устанавливают вообще все основные понятия и все основные правила для нашей и партийной и советской работы в республике вообще» [12]. Таким образом, партийные органы были изначально поставлены В. И. Лениным не только над всеми органами власти и управления в государстве, но и над законом. В конечном итоге В. И. Ленин предлагал ЦК РКП (б) отвергнуть «двойное» подчинение, установить подчинение местной прокурорской власти только центру и сохранить за прокурорской властью право и обязанность опротестовывать все решения местных властей с точки зрения законности этих решений или постановлений без права их приостановления, а «исключительным правом передавать дело на решение суда» [13].

22 мая 1922 года Политбюро ЦК РКП (б) большинством голосов приняло предложение В.И.Ленина и передало вопрос на рассмотрение коммунистической фракции сессии ВЦИК. На основе указаний В. И. Ленина и решения Политбюро ЦК РКП (б) 28 мая 1922 г. сессия ВЦИК утвердила «Положение о прокурорском надзоре», которое полностью соответствовало окончательному варианту проекта декрета о прокуратуре, разработанному Наркоматом юстиции. В такой весьма сложной обстановке происходило создание Государственной прокуратуры РСФСР. Первым Прокурором республики стал нарком юстиции Д. И. Курский. Представляется, что решающее влияние на создание именно независимых органов прокуратуры оказала позиция, высказанная по этому вопросу В. И. Лениным. Сама идея организации прокуратуры в рамках судебного ведомства принадлежала Д. И. Курскому и его заместителю Н. В. Крыленко, которые являлись сторонниками Судебных Уставов 1864 года. Таким образом, создание органов прокуратуры осуществлялось в рамках судебной реформы и стало одним из самых успешных мероприятий, проводимых советской властью в годы нэпа.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О суде. Декрет СНК РСФСР / История советской прокуратуры в важнейших документах. М., 1952. С. 56.
2. Черлюнчакевич Н. А. Задачи нашего IV Всероссийского съезда // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 1. С. 4.
3. Эстрин А. Я. Губотюст и органы борьбы с преступностью // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 1. С. 5.
4. Проект декрета о государственной прокуратуре, разработанный Наркомюстом // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 1. С. 8.
5. Саврасов Л. По поводу проекта декрета о государственной прокуратуре // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 2. С.1.
6. Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности. Полн.собр. соч. Т. 45. С. 197.
7. Конституция РСФСР 1918 г. / Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие. Сост. Ю. П. Титов. М., 2002. С.309.
8. История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов. Ч. 2. / Под ред. О.А.Жидкова, Н.А.Крашенинниковой. М., 1999.
9. Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Распяты революцией: российские и советские прокуроры. XX век. 1922-1936 гг. М., 1998. С.27.
10. Проект декрета о прокуратуре // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 9. С.12.
11. III сессия ВЦИК // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 18. С.6.
12. Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности. Полн. собр. соч. Т.45. С. 197.
13. Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности. Полн. собр. соч. Т.45. С. 201.

**Юрий Алексеевич ПОЛЕТУХИН** —  
 доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
 Челябинского юридического института МВД РФ,  
 кандидат исторических наук

УДК 340 (092)+929

**ШАРЛЬ ЛУИ МОНТЕСКЬЕ КАК МЫСЛИТЕЛЬ  
 УМЕРЕННО КОНСЕРВАТИВНОГО ТОЛКА**

*АННОТАЦИЯ.* Автор доказывает, что Ш. Л. Монтескье как мыслитель был близок к таким известным консерваторам как Э. Берк и А. Гамильтон. В статье рассматриваются взгляды Монтескье на уголовную политику и соотношение преступления и наказания. Автор делает вывод, что в современной России законодатели часто игнорируют соображения Монтескье.

*The author considering Montesquieu's views on the crime policy and the correlation of the crime and the penalty proves that Montesquieu as thinker was close to such famous conservatives as E. Burke and A. Hamilton, and arrives at the conclusion that Montesquieu's views on the crime policy often are ignored by legislatives in the modern Russia.*

Вклад Шарля Луи Монтескье (1689-1755) в развитие правовой мысли бесспорен и признавался самыми разными специалистами в области политической и правовой мысли [1]. Вместе с тем представляется, что его заслуги в данной области до сих пор не оценены в полной мере.

Принято связывать творчество Монтескье с разработкой концепции разделения властей [2]. Однако он мыслил гораздо глубже, и данная теория является лишь частью более обширной доктрины. Монтескье разработал свою концепцию основ законодательства, оставил до сих пор актуальные рекомендации по оп-