

УДК 342.5

*Л.Н. Козлова***ОБРАЗОВАНИЕ ПРОКУРАТУРЫ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (1920–1924 гг.)**

Рассматриваются условия и особенности образования прокуратуры Вотской автономной области (ВАО). Разобщенность в работе всех органов, исполняющих функцию наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами, отсутствие у них императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов на территории ВАО. Таким образом, образование прокуратуры было необходимым процессом. Процесс возникновения и развития прокуратуры Вотской автономной области происходил в сложнейшей обстановке, самыми проблемными являлись вопросы подбора кадров, их профессиональной подготовки и низкая оплата труда. Из-за нехватки квалифицированных работников и материальных средств прокуратура в других уездах, помимо Ижевского, была образована не сразу. Тем не менее по мере накопления опыта и повышения профессионализма прокурорских работников прокуратура ВАО за два с половиной года своей работы установила наблюдение за законностью действий практически всех органов власти, должностных и частных лиц.

Ключевые слова: Вотская автономная область, государственные органы, образование органов прокуратуры, функционирование, направления деятельности и функции.

Созданием прокуратуры Россия обязана Петру I, который обозначил функции прокуратуры таким образом: осуществление контроля за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти. Первоначальной целью создания прокуратуры в России было учреждение общего надзора, то есть надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц и принимаемых ими правовых актов. Наряду с этим прокуратура занималась надзором за соблюдением законности органами предварительного расследования, сыска, осуществляла поддержание государственного обвинения в суде. Но во время царствования Александра III прокуратура превратилась в сугубо карательный орган.

После Октябрьской революции органы прокуратуры были ликвидированы. Основанием ликвидации рассматриваемого института являлся Декрет о суде №1 от 24 ноября 1917 г., в котором отмечалось: «Упразднить ранее существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжной и частной адвокатуры»¹. У трудящихся масс того времени понятие «прокуратура», «прокурор» ассоциировались с насилием. «Недобрая память, которую оставила по себе в среде трудящихся старая царская прокуратура, была настолько жива, что в первые годы революции сама мысль о восстановлении прокуратуры казалась реакционным поползновением возвратиться к старому порядку»². Дореволюционная прокуратура, таким образом, упразднялась без замены ее новой советской прокуратурой.

Однако проведение в жизнь новой экономической политики, принятой 15 марта 1921 г. X съездом РКП (б), сменившей политику «военного коммунизма» и имевшей целью восстановление народного хозяйства, требовало дальнейшего укрепления законности³. В связи с этим В.И. Ленин отмечал, что «чем больше мы входим в условия, которые являются условиями более прочной и твердой власти, чем дальше идет развитие гражданского оборота, тем настоятельнее необходимо выдвинуть твердый лозунг осуществления большей революционной законности...»⁴. В то время у правительства еще не было такого органа, основную функцию которого составляло бы наблюдение за точным проведением этих указаний в жизнь⁵.

Впервые вопрос о создании такого особого органа был поставлен в январе 1922 г., на IV съезде деятелей юстиции. Съезд единогласно высказался за создание прокуратуры. Прокурор должен был

¹ Декреты Советской власти (Сб.) Т. 1. М., 1957. С. 124-125.

² Крыленко Н.В. Суд и право в СССР. М., 1927. Ч. 1. С. 91.

³ Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Правоведение. 2005. № 6-1. С. 3-21.

⁴ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 44. С. 329.

⁵ Войтович В.Ю. Основы теории и права: учеб.-метод. пос. Ижевск: Удмуртия, 2005. С. 67.

назначаться и отзываться центром, входить в состав исполкома Совета с правом совещательного голоса и не зависеть от отделов юстиции⁶. Весной 1922 г. Наркомюст разработал проект об учреждении прокуратуры. Однако при обсуждении проекта возникли возражения, касающиеся места прокуратуры в системе государственных органов, о принципах ее организации и объеме полномочий. В. И. Ленин настоял на том, чтобы прокуратура строилась как независимый от местных властей орган, правомочный опротестовать любое незаконное решение местных властей, но не имеющий права отменять и даже приостанавливать такие решения как орган строго централизованный, действующий под наблюдением Оргбюро и Политбюро ЦК и Центральной контрольной комиссии⁷.

28 мая 1922 г. проект положения о прокурорском надзоре был принят сессией ВЦИК с учетом ленинских указаний⁸. Положение о прокурорском надзоре стало законом, который вводился в действие с 1 августа 1922 г.⁹ Центральная Прокуратура РСФСР входила в качестве отдела в состав Народного комиссариата юстиции. Прокурором был народный комиссар юстиции. На прокуратуру возлагались следующие функции: наблюдение за законностью действий всех органов власти, государственных и общественных учреждений и частных лиц; возбуждение уголовного преследования, наблюдение за деятельностью следственных органов, поддержание обвинения в суде, опротестование приговоров и решений, выносимых судами, наблюдение за законностью содержания под стражей, исполнением приговоров и состоянием мест лишения свободы; охрана интересов государства и трудящихся по гражданским делам¹⁰. Вопросы организации и деятельности прокуратуры, подчинения и подотчетности в других Советских республиках были решены в соответствии с ленинскими принципами, законодательно оформленными, примерно так же, как и в РСФСР.

Прокуратура Вотской области¹¹ была образована в соответствии с Положением о прокурорском надзоре 22 октября 1922 г.¹². Она входила в систему наркомата юстиции РСФСР, подчинялась непосредственно прокурору РСФСР и одновременно облисполкому. Прокурор области осуществлял контроль за соблюдением законов всеми областными органами власти, общественными органами и частными лицами, за производством предварительно следствия, органов дознания, участвовал в заседаниях Президиума и Пленума исполкома и областного суда, назначал и смещал своих помощников, проводил областные совещания по борьбе с преступностью¹³. Образование прокуратуры Вотской автономной области было необходимым процессом, так как разобщенность в работе всех органов, исполняющих функцию наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами, отсутствие у них императивных полномочий и властно-распорядительных функций не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов на территории ВАО и не способствовало укреплению социалистической законности¹⁴. Процесс возникновения и развития прокуратуры Вотской автономной области происходил в сложнейшей обстановке и самым проблемным вопросом был подбор кадров и их профессиональная подготовка. В докладе заместителя прокурора Вотской автономной области отмечалось, что институт прокуратуры на территории Вотской автономной области введен с опозданием на два месяца. Обком РКБ (б) к началу организации прокуратуры смог выделить четырех людей в должности помощников прокурора, причем двух последних облпрокурор был вынужден отозвать. Таким образом, на 1 января 1923 г. в распоряжении облпрокурора имелось два помощника. Такая медленная организация прокуратуры объяснялась отсутствием в распоряжении местных парторганов людей, обладающих необходимым уровнем знаний для занятия должности помощника прокурора. При том штате областной прокуратуры, который имелся на тот момент, было практически невозможно распростра-

⁶ Еженедельник советской юстиции. 1922. №5. С. 12.

⁷ Войтович В.Ю. Организационно-правовые основы становления и реформирования правоохранительных органов в Удмуртии: учеб. пос. для средних школ, гуманитарных колледжей, и вузов / УдГУ. Ижевск, 2003. С. 66.

⁸ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

⁹ СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 539.

¹⁰ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

¹¹ Удмуртская республика до 01.01.1932 г. называлась Вотской автономной областью.

¹² Обзор деятельности Областного исполнительного комитета Вотской Автономной области. 1923–24-й хозяйственный год. Ижевск, 1924. С. 410; Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР (1918–1988 гг.). Ст. 300.

¹³ Органы государственной власти и управления Удмуртской АССР (1918–1988 гг.). Ст. 300.

¹⁴ Войтович В.Ю. Организационно-правовые основы становления... С. 65.

нить деятельность в областном масштабе, так как работникам было трудно справляться с текущей работой¹⁵. Также была нехватка опытных технических работников. Привлечь на службу в прокуратуру не удавалось ввиду крайне низкой оплаты труда¹⁶. Положение помощника прокуратуры в материальном отношении также было весьма тяжелое. Помощники прокурора не могли удовлетворить свои самые минимальные потребности (покупка одежды, белья, продуктов и т. д.)¹⁷. Серьезную трудность в работе представляла текучесть состава: за время с октября 1922 г. по 1 января 1925 г. на 13 должностях сменился 71 человек¹⁸.

Из-за нехватки квалифицированных работников и материальных средств прокуратура в других уездах, помимо Ижевского, была образована не сразу. Так, к организации участка по Можгинскому уезду приступили только с 10 июня 1923 г. Глазовская уездная прокуратура была организована 25 сентября 1923 г. Дебесский уезд был включен в состав Глазовского участка, Селтинский – в состав Можгинского уезда. В своем отчете о работе на периферии прокурор ВАО Г. И. Немытых указывал, что «осуществление надзора не может быть обеспечено не только за органами административной власти, но и за органами дознания, следствия суда, т.к. громадные расстояния от одного уездного города до другого и недостаток кредитов на путевое довольствие не дают возможности помощнику прокурора регулировать посещение присоединенных в состав их участка уезды»¹⁹.

Тем не менее деятельность прокуратуры на территории Вотской автономной области была весьма существенной и заметной. Согласно архивным данным, судя по количеству поступающих в адрес облпрокурора заявлений, жалоб и прошений по всевозможным вопросам, прокуратура в глазах населения пользовалась определенным авторитетом²⁰. Это стало результатом работы работников прокуратуры. В связи с тем, что культурный уровень населения был достаточно низкий, большинство людей к социальным и политическим изменениям относилось равнодушно, вотское население было суеверным, устраивало массовые моления и жертвоприношения животных. Работники прокуратуры, выступая на открытых заседаниях с привлечением масс, в доступной форме популяризировали советское законодательство и деятельность прокуратуры и суда, результатом чего и стало массовое обращение в прокуратуру по различным вопросам. С момента организации прокуратуры в ВАО в местной газете «Ижевская правда» население было поставлено в известность о задачах и деятельности прокуратуры²¹. Прокуратурой активно велась борьба с варением кумышки (алкогольного напитка жителей Удмуртии). Поскольку население ВАО употребляло кумышку в качестве национального напитка, с ритуальной целью, борьбу с производством и продажей кумышки удмурты воспринимали как посягательство на вековые традиции²².

Особое внимание следует обратить на борьбу прокуратуры с взяточничеством, присвоением, растратой государственного имущества. «Эпидемический» характер взяточничество приобрело в хозяйственных органах, но благодаря ряду мер, принятых прокуратурой, с ним удалось справиться. Были проведены показательные судебные процессы. Из наиболее крупных процессов по данной категории дел, рассматриваемых в расширенном порядке с поддержанием обвинения прокуратурой, следует упомянуть дело по обвинению кассира и работника областного финансового отдела. Первого обвиняли в присвоении казенных денег, второго – в систематическом хищении денег. Обвиняемые были приговорены к лишению свободы на срок от 3 до 4 лет. Также дело по обвинению заведующего обллесотделом, лесничего одного из лесничеств, его помощника и других работников лесничего хозяйства в растрате 700 пудов помгольского хлеба, систематическом взяточничестве, подлогах, бесхозяйственном ведении лесного хозяйства, в результате казне был причинен убыток в один триллион двести миллиардов рублей²³.

¹⁵ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 28.

¹⁶ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 28.

¹⁷ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 47.

¹⁸ Обзор деятельности Областного исполнительного комитета Вотской Автономной области. 1923–1924-й хозяйственный год. Ижевск, 1924. С. 411.

¹⁹ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 93.

²⁰ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 6.

²¹ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 32.

²² ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 12.

²³ ЦГА УР, ф. Р-357, оп. 8, д. 3, л. 14.

Серьезная работа прокуратурой была проведена по надзору за местами лишения свободы и за правильностью содержания заключенных, который был реализован путем периодического посещения представителями прокуратуры домов заключенных и арестных помещений при милиции и уголовном розыске. Прокуратурой было установлено, что места лишения свободы не отвечают своему назначению по причине отсутствия света, плохой вентиляции, антигигиенического оборудования, переполненности и т. д. Были приняты необходимые и единственно возможные в тех условиях меры по реорганизации данных мест заключения²⁴.

Помимо Положения о прокурорском надзоре РСФСР и Положения о прокурорском надзоре Вотской автономной области, важное значение для укрепления законности на территории РСФСР и ВАО имели принятые в 1922–1923 гг. Уголовный, Уголовно-процессуальный, Лесной, Земельный, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, Кодекс законов о труде, Положение о недрах земли.

Таким образом, процесс образования и становления прокуратуры в Удмуртии происходил в очень трудной обстановке. Однако, несмотря на трудности, прокуратура действовала, обеспечивая законность в деятельности государственных органов всех уровней, должностных лиц и граждан, становилась все более действенным стражем законности и за два с половиной года своей работы установила наблюдение за законностью действий практически всех органов власти, должностных и частных лиц. Эти два года прокуратура стремилась к основной цели – в полной мере осуществлять надзор за исполнением закона всеми учреждениями и лицами (должностными и частными), обслуживать нужды населения, приблизить органы советской юстиции²⁵ к массам трудящихся, сделать эти органы, помимо их основных задач, также орудием воспитания масс.

Поступила в редакцию 15.06.16

L.N. Kozlova

FOUNDATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE UDMURT REPUBLIC (1920–1924)

The formation of the public prosecutor's office of the Votyak Autonomous Region was a necessary process, because the disunity in the work of all authorities performing the function of monitoring the steady implementation of the law by authorities, public officials, civil society organizations and citizens, lack of mandatory powers and administrative functions could not provide a precise and uniform execution of the laws on the territory of the Votyak Autonomous Region (VAR). The process of emergence and development of the Prosecutor's office in the Votyak Autonomous Region took place in a very complicated situation and, above all, the most problematic issue was the recruitment and training of personnel. Recruitment of personnel for the public prosecutor's office was hampered by an extremely low pay. Due to the shortage of skilled workers and material resources, prosecutors' offices in other districts, in addition to Izhevsk, were not formed immediately. For example, the organization of the office in the Mozhga district started only on June 10, 1923. The public prosecutor's office of the Glazov district was established on September 25, 1923. However, as the experience and professionalism of prosecutors were gained, the prosecutor's office of the Votyak Autonomous Region established monitoring of the legality of actions of virtually all government authorities, officials and individuals within two and a half years of its work.

Keywords: Votyak Autonomous Region, state authorities, formation of public prosecutor's offices.

Козлова Лиана Николаевна, соискатель
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 1)
E-mail: rrb@uni.udm.ru

Kozlova L.N., applicant
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: rrb@uni.udm.ru

²⁴ ЦГА УР, ф. Р-357, оп.8, д.3, л. 445.

²⁵ Прокуроры союзных республик до 20 июля 1936 г. оставались в системе Народных комиссариатов юстиции союзных республик.