

ние Конституции как *главного закона* среди других законов страны, которому все остальные не должны противоречить. Такое свойство Конституции позволяет *при необходимости* «убивать» все остальные акты по формальному признаку их «юридической слабости», не углубляясь в содержательное наполнение.

Верховенство Конституции предполагает несколько иное. Это способность Основного Закона страны быть реальным масштабным регулятором всей совокупности отношений социума, позволяющим обеспечить его позитивный тренд по основным направлениям в целом. Для этого следует успешно привести в действие все основные конституционные принципы, на которых базируется государство и общество, не допуская их дисбаланса. На наш взгляд, у Германии это получается несколько лучше, чем у России, а потому не мешает более внимательно присмотреться к немецкому опыту.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бланкенгель А. «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? Комментарий к Постановлению Конституционного Суда России от 19 апреля 2016 года об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 135 – 150.
2. Бушев А.Ю. Субсидиарная роль Европейского суда по правам человека: пределы усмотрения и национальный суверенитет, критерий явной очевидности // Права человека. 2016. № 4. С. 18 – 21.
3. Васильев С.В. Право, как регулятор социальной реальности в конкретно-исторических условиях России: постановка проблемы // Международная научная конференция «Актуальные проблемы правоведения» от 6 декабря 2016 года. Сборник программ научных конференций по итогам научно-исследовательской деятельности ПсковГУ в 2016 году, приуроченных к 5-летию со дня создания Псковского государственного университета.
4. Какителашвили М.М. Решения ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ: социально-правовой конфликт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 71 – 75.
5. Князев С.Д. Обязательность постановлений ЕСПЧ в правовой системе России (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 5 – 17.
6. Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 года «Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба N 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2014, № 2.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 года № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2016.

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА

Борисенко И.В. (г. Псков, Россия)

История развития прокуратуры России как государственного органа, осуществляющего надзор за исполнением законов, имеет почти трехвековую давность. Необходимость создания органов прокуратуры в России была обусловлена непопулярностью, неэффективностью деятельности, существовавшей в XVIII в. фискальной службы и потребностью укрепления надзора за исполнением царских указов в стране. Указом от 12 января 1722 г. Петр I учреждает прокуратуру Российской империи. Прокуратура учреждалась в целях осуществления контроля (надзора) за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти. В отличие от службы фискалов прокуроры осуществляли надзор за исполнением законов гласно. Учреждение прокуратуры в России и наделение ее контрольно-надзорными функциями вызвали к жизни систему специальных правовых норм, регулирующих общественные отношения в этой сфере деятельности. Важную роль в правовом регулировании деятельности прокуратуры сыграл указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора». В соответствии с этим указом Генерал-прокурор, названный «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных», осуществлял непосредственно надзор за тем, чтобы высший государственный орган страны – Сенат – действовал в строгом соответствии с регламентами и императорскими указами. Генерал-прокурор был вправе предлагать Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом, т.е. наделен был определенными полномочиями и в сфере правотворчества. Ему подчинялись обер-прокуроры, прокуроры коллегий Сената и провинций. Сам же Генерал-прокурор подчинялся только императору. Исполняя функции по надзору за законностью в деятельности других государственных органов, прокуроры вели наблюдение за интересами казны, осуществляли надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Прокуроры были наделены правом опротестования незаконных решений государственных органов. Они были вправе вносить предложения по устранению иных нарушений законов. Таким образом, прокуратура в России учреждалась как надзорный орган и строилась по принципу единой централизованной системы.

Октябрьская революция коренным образом изменила российское государство. Не миновала изменений и судебно-правовая система. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 года вместе с адвокатурой, прежними судами и институтом судебных следователей была упразднена прокуратура. [1].

Чрезвычайно негативное отношение народных масс к прежней судебной-правовой системе в целом и к прокуратуре в частности было напрямую вызвано теми функциями, которые эти органы осуществляли вплоть до революции.

Одной из главных причин упразднения прокуратуры без сомнения явилась ее деятельность после реорганизации 1864 года по борьбе с революционным движением в стране. Ведь в соответствии со ст. 1034 Устава уголовного судопроизводства именно прокуратура руководила расследованием государственных преступлений, и была «органом, верно служащим самодержавию». [2, л.10].

В период царствования Александра III принимаются меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс; существенно ограничиваются полномочия суда присяжных и расширяется сфера коронного суда. Рескриптом Александра III учреждается комиссия во главе с Генерал-прокурором, работавшая в течение шести лет над проектом по усилению прокурорского надзора и превращению прокуратуры в сугубо карательный орган. Карательная сторона деятельности прокуроров и органов юстиции особенно отчетливо проявилась в 1905 г. и последующий период революционных выступлений, на которые власть ответила массовыми репрессиями, карательными экспедициями, военно-полевыми судами (где признавалась лишь одна мера наказания – смертная казнь). Только с 19 августа 1906 г. по 20 апреля 1907 г. было вынесено свыше 1000 смертных приговоров, а за период 1907–1909 гг. было осуждено к смертной казни 3196 человек. Именно в таком виде прокуратура просуществовала до 1917 года.

В первые годы Советской власти в законодательстве имелись существенные пробелы. Многие общественные отношения не были урегулированы правовыми нормами, что было вызвано коренной ломкой прежнего государственного строя. Декрет о суде № 1 разрешил применять законы «свергнутых правительств» при условии, если они не отменены революцией и не противоречат революционному правосознанию.

Однако уже в конце 1918 года прекращается использование старого законодательства, так как Положение о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 года запретило судам ссылаться на законы свергнутых правительств. Декрет о суде № 2 от 28 февраля 1918 года предоставлял любому гражданину право выступать на общественных началах в роли обвинителя или защитника. [3, л.144].

Советское государство того периода времени встало на путь революционного террора и беззакония, рабочий класс и других трудящихся действовали согласно их революционному сознанию, классовой неприязни к имущим слоям общества, и не спешило создавать органы, предназначенные защищать и охранять права граждан. При такой ситуации создавалась наиболее благоприятная почва для вседозволенности и произвола должностных лиц.

Становление молодого советского государства проходило в условиях гражданской войны, интервенции и глубокого экономического кризиса, что никак не могло положительно сказываться на развитии права. Так Алексеев С.С. подчеркивает, что полного поворота к праву в самые первые годы Октября еще не произошло, но поворот начинался. [4, л.53].

Но в то же время не лишено оснований мнение Туйкова В. И. о том, что неспособность случайных, порой малограмотных людей бороться с преступностью и стремление вершить правосудие только на основании «революционной совести и революционного правосознания» настоятельно требовали восстановления правоохранительных институтов, доказавших на протяжении двух веков свою компетентность [5, л.27].

Отсутствие прокуратуры порождало необходимость передачи ее функций другим органам и учреждениям. Надзор за правильным исполнением законов был возложен на Рабоче-крестьянскую инспекцию (РКИ), а также на Наркомюст РСФСР с его местными органами в системе Губисполкомов. Функции по надзору за соблюдением законов выполняли также и органы ВЧК (до 1922 г.), а также органы Народного комиссариата государственного контроля (до 1920 г.). При революционных трибуналах существовали коллегии обвинителей, высшей из которой была Центральная коллегия государственных обвинителей при революционном трибунале ВЦИК. Члены коллегий обвинителей осуществляли надзор за соблюдением законов при расследовании преступлений, поддерживали в судах государственное обвинение по уголовным делам, приносили кассационные протесты на незаконные и необоснованные приговоры судов. Такие коллегии не являлись самостоятельными государственными органами. Сложная обстановка периода нэпа настоятельно выдвинула задачу учреждения самостоятельного государственного органа по надзору за соблюдением законов.

Таким образом, функция наблюдения за неуклонным исполнением законов государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами оказалась рассредоточенной среди ряда органов и учреждений, естественно, банная ситуация ни каким образом не способствовало единообразному пониманию законности, и не отвечало требованиям ее укрепления.

В данной ситуации был один выход из сложившегося положения – нужно было создать специальный орган, который был бы подчинен только центральной государственной власти, независимого от каких-либо местных влияний, способного эффективно осуществлять надзор за точным и безусловным исполнением законов всеми органами власти и государственного управления, должностными лицами и гражданами на территории страны. [6, л.4].

В конце 1921 г. по поручению В.И. Ленина была начата подготовка законопроекта об учреждении прокуратуры. Проект декрета о прокуратуре обсуждался на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в конце января 1922 г. Съезд высказался за учреждение единого централизованного прокурорского надзора с непосредственным подчинением прокурору республики.

28 мая 1922 года после длительных споров ВЦИК принял Положение о прокурорском надзоре. В основе спора было желание местных властей установить двойное подчинение прокуратуры. Проект же Положения, подготовленный Наркоматом юстиции, исходил из принципа полной независимости прокуратуры от местных властей. Тем не менее ВЦИК принял Положение о прокурорском надзоре, основанном на строго централизованных началах.

Центральная прокуратура РСФСР представляла собой отдел в составе Наркомата юстиции. Прокуратуру возглавлял нарком юстиции, который одновременно осуществлял обязанности прокурора республики. Положение о прокурорском надзоре, по существу, восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени. Положение о прокурорском надзоре закрепило основные организационные принципы: централизацию и единоначалие органов прокурорского надзора, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; независимость органов прокуратуры от местных влияний; опору прокурорских органов на помощь широкой общественности.

На основании Положения о прокурорском надзоре была учреждена военная прокуратура, на которую возлагалось осуществление прокурорских функций в отношении учреждений и должностных лиц военного ведомства. Надзорные функции военных прокуроров за строгим исполнением законов всеми должностными лицами органов военного управления и ОГПУ были затем закреплены в Инструкции военным прокурорам и их помощникам, изданной в ноябре 1922 г. Народным комиссаром юстиции РСФСР и прокурором при Верховном Суде РСФСР совместно с Реввоенсоветом республики. 20 августа 1926 г. ЦИК и СНК СССР было утверждено «Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре», которое с изменениями и дополнениями действовало в течение 40 лет.

Становление прокуратуры было связано со многими объективными трудностями, которые вначале проистекали из революционного процесса, а затем из развития молодого советского государства, осложненного Гражданской войной и необоснованным прерыванием правовой преемственности [7, л.5]. Не хватало специально обученных кадров. Так к 1923 году в РСФСР было назначено 53 губернских прокурора, но 70 % из них не имели специального образования. Из 768 должностей помощников прокуроров было замещено только 423, каждый второй имел лишь начальное образование.

Дальнейшим шагом в развитии законодательства в прокурорском надзоре явилось Положение о Прокуратуре Союза ССР, утвержденное постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. Прокурор Союза ССР назначался и был подотчетен ЦИК СССР и его Президиуму, а также подотчетен и СНК СССР. Это обеспечивало независимость Прокурора СССР от каких-либо государственных органов и должностных лиц. В Положении в Прокуратуре СССР были определены отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными: общий надзор, надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений. В качестве структурных подразделений в Прокуратуру входили военная и транспортная прокуратура. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена, однако прокуроры союзных республик оставались в системе республиканских народных комиссариатов юстиции. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного Комиссариата Юстиции СССР» все органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции, и тем самым была завершена централизация органов прокуратуры.

Конституция СССР, утвержденная 5 декабря 1936 г. завершила централизация органов прокуратуры. Прокуратура была выделена в самостоятельную, единую, строго централизованную систему государственных органов, действовавшую независимо от местных органов и подчинявшуюся только Генеральному прокурору СССР. Вместе с тем искажения принципа централизации и подчинения закону в надзорной деятельности прокуроров, имевшие место в период культа личности Сталина, негативно (репрессивно) отразились на деятельности прокуратуры.

Многие проблемы, стоявшие перед прокуратурой в первой половине XX века, являлись следствием тяжелой социально-экономической обстановки в стране и особого отношения советского государства к праву и к правовым институтам лишь как к политическому инструменту в руках власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декрет о суде № 1.
2. Бессарабов В.Г. Пореформенная российская прокуратура (1864-1917) // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 10.
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. «Юридическая энциклопедия» / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 1999 – С. 369.4. Кони А.Ф. Собр. соч.: в 8 т. М., 1978. Т.5. С.144.
4. Алексеев С.С. Правовое государство – судьба социализма: Научно-публицистический очерк. – М., 1988. – С. 53.
5. Туйков В.И. Прокурорский надзор. Введение в специальность: учебное пособие. Екатеринбург, 1998. – С. 27.
6. Бессарабов В.Г. Советская прокуратура (1922 – 1991 гг.) // Журнал Российского права. – 2002. – № 12. – С. 4.
7. Бессарабов В.Г. Советская прокуратура (1922 – 1991 гг.) // Журнал Российского права. – 2002. – № 12. – С. 5.