

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

После упразднения царской прокуратуры в 1917 г., в ряде местностей прокуратура сохранилась. Так, в Полтаве в ноябре 1917 г. Полтавским Советом был избран новый революционный прокурор, который осуществлял надзорную деятельность на территории Полтавской губернии¹. Представляется, что отсутствие прокуратуры и породило множественность контролирующих органов (ВЦИК, СНК, отдельные наркоматы: НК ГК, НКЮ, РКИ)². С образованием 8 февраля 1920 г. Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) функции комиссариата государственного контроля перешли к ней и дополнились некоторыми новыми функциями: борьба с бюрократизмом и волокитой в советских учреждениях, усиление контроля в области административного управления, проверка деятельности всех органов Советской власти с точки зрения достигнутых на деле результатов. Решая массу задач по улучшению деятельности государственного аппарата, РКИ не могла надлежащим образом следить за законностью. Функции надзора за исполнением законов выполнял также Народный комиссариат юстиции и его органы на местах. НКЮ осуществлял общий надзор за деятельностью судебных органов, наблюдал за деятельностью органов следствия, обвинения, защиты, давал им руководящие указания, занимался организацией мест лишения свободы и заведовал ими³. Декрет о суде от 24 ноября 1917 г. № 1 допускал в качестве обвинителей в стадии предварительного следствия всех неопороченных граждан обоего пола, пользующихся гражданскими правами. Декрет о суде от 22 февраля 1918 г. № 2 предусматривал создание государственного обвинения в лице «коллегий обвинителей при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов» и общественного обвинителя в лице любого гражданина, пожелавшего выступить в качестве обвинителя⁴. В октябре 1920 г. были созданы коллегии обвинителей, назначаемые губисполкомами, которые состояли при отделах юстиции. Все перечисленные органы являлись прообразом советской прокуратуры, они не были совершенны и эффективны.

Прокуратура нового государства — РСФСР — была создана в мае 1922 г. Причины ее учреждения в разные годы объяснялись по-разному. Например, в первой половине 50-х годов XX в. В.Г. Лебединский связывал создание прокуратуры в РСФСР с переходом к мирному строительству, развитием гражданского оборота в стране и в связи с этим с настоятельной необходимостью разрешения вопросов революционной законности⁵. Более реалистичные, объективные оценки даются в последнее время. Отмечается, в частности, что создание прокуратуры обуславливалось поиском выхода из правового беспредела, царившего в стране после Гражданской войны и выразившегося прежде всего в создании в первые годы советской власти различных неправовых учреждений типа ревтрибуналов, чрезвычайных комиссий и т.д., которые осуществляли внесудебные преследования, расстрелы на месте без суда и следствия⁶.

В историко-юридической литературе возникновение советской прокуратуры связывается также со

следующими причинами: рассредоточение функций контроля среди целого ряда органов; отсутствие четких полномочий по устранению выявленных нарушений закона; зачастую прямая зависимость от поднадзорных органов; рост правонарушений и отсутствие при этом специального органа, который бы руководил борьбой с преступностью⁷. К.А. Мокичев писал: «Царская прокуратура была ликвидирована. Она была не нужна. С 1917 по 1922 г. в истории советской прокуратуры получили значение периоды постепенного опытного выявления и установления, с одной стороны, практической необходимости создания и включения в состав государственных органов... новой советской прокуратуры с иным содержанием деятельности, с другой стороны, принципов ее организации, ее задач и функций в советском государстве»⁸. Таким образом, в Советском государстве возникла необходимость создания специального надзорного органа — прокуратуры. Заслуживает внимания то обстоятельство, что вопрос о том, какой быть прокуратуре, вызвал острую дискуссию. Основных позиций оказалось две. Первая заключалась в том, чтобы подчинить прокуратуру, «с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны, местному губисполкому»⁹. Зависимость от местных органов заключалась в назначении прокуроров и в том, что представления о нарушениях законности прокуроры должны были вносить в народный комиссариат юстиции через коллегию губернского отдела юстиции.

Сторонники другого подхода настаивали на том, что прокуратура должна быть строго централизованным органом государства, независимым от местных влияний. В.И. Ленин по этому поводу писал: «Установить подчинение местной прокурорской власти только центру в лице генерал-прокурора»¹⁰. Обоснование данной точки зрения нашло также свое отражение в письме В.И. Ленина «О «двойном» подчинении и законности» (22 мая 1922 г.), в котором излагались основные принципы организации и деятельности прокуратуры¹¹. В конечном итоге данное письмо сыграло решающую роль в формировании нового государственного органа — советской прокуратуры.

Важнейшие вопросы, связанные с организацией и деятельностью прокуратуры, были урегулированы Положением о прокурорском надзоре, принятом ВЦИК РСФСР 26 мая 1922 г.¹² Данный акт определил основные задачи этого органа — осуществление надзора за соблюдением законов, правильная постановка борьбы с преступностью. В соответствии с Положением 1922 г. на прокуратуру возлагались следующие функции: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за де-

тельностью органов Государственного Политического Управления; поддержание обвинения на суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

С образованием СССР 23 ноября 1923 г. была образована Прокуратура Верховного Суда Союза ССР. Это нашло отражение в Конституции 1924 г., которая содержала специальную главу VII о Верховном Суде СССР, где излагались полномочия прокуратуры. Основными направлениями ее деятельности в соответствии с Положением о Верховном Суде от 23 ноября 1923 г.¹³ являлись: общий надзор за законностью, судебный надзор, надзор за законностью действий ОГПУ Союза ССР. Таким образом, на конституционном уровне вопросы организации и деятельности прокуратуры в нашей стране впервые были урегулированы в определенной степени Основным законом СССР 1924 г.

Халыгов Н.Г. оглы,
соискатель кафедры конституционного права
Санкт-Петербургского университета МВД России

- ¹ См.: Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Киев, 1972. С. 53–54.
- ² См.: Конституции и конституционные акты РСФСР 1918–1937 гг. // Сборник документов. М., 1940.
- ³ См.: Советская прокуратура. История и современность / Под ред. Р.А. Руденко. М., 1977. С. 37.
- ⁴ СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 420.
- ⁵ См.: Лебединский В.Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954. С. 17.
- ⁶ См.: Степанков В. Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 3.
- ⁷ См.: Советская прокуратура. История и современность. М., 1977. С. 39; Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Киев, 1972. С. 60.
- ⁸ История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1952. С. 46.
- ⁹ Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 45. С. 197.
- ¹⁰ Там же. С. 551.
- ¹¹ Там же. С. 197–201.
- ¹² СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
- ¹³ Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 10. Ст. 311.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ (СОВЕТСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД)

В основу организации советской власти на местах и советского законодательства о городском самоуправлении на территории России был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Все Советы сверху донизу выступали как звенья единой системы, высшим организационным принципом которой являлся демократический централизм, допускающий формально самостоятельность на местах, но в действительности приводящий к жесткой централизации и концентрации государственной власти, отсутствию у местной власти собственной исключительной компетенции и финансовой самостоятельности. Любые решения местных Советов могли быть отменены вышестоящим Советом¹.

В 1918 г. была принята Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР)², которая установила, что Советы депутатов образуются в городах и в селениях. Срок полномочий депутатов составлял всего три месяца. В тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления могли разрешаться общим собранием избирателей данного селения непосредственно. Для текущей работы Совет избирал из своего состава исполнительный орган (Исполнительный комитет), который был всецело ответствен перед избравшим его Советом. Конституция гласила, что «в границах своего ведения Совет (а в отдельных случаях — общее собрание избирателей) есть высшая в пределах данной территории власть»³.

К предметам ведения Советов на местах было отнесено «проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти; принятие всех мер к подня-

тию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение; объединение всей советской деятельности в пределах данной территории»⁴. Как видно из приведенного, сфера полномочий местных Советов была очерчена крайне нечетко.

Съездам Советов и их исполнительным комитетам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов, а областным и губернским съездам Советов и их исполнительным комитетам — право отмены решений действующих в их районе Советов, с извещением об этом в важнейших случаях центральной Советской власти.

Весьма интересным представляется регулирование избирательного права: оно предоставлялось с учетом цензов гражданства, возраста (с 18 лет) и рода занятий («все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, солдаты советской армии и флота; граждане, входящие в перечисленные категории, но потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность»). К участию в выборах не допускались лица, прибегающие к наемному труду, лица, живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; духовные служители, служащие и агенты бывшей полиции и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома. Сохранялись и стандартные, принятые еще в царской России ограничения для недееспособных и осужденных за преступления по приговору суда. Эти же ограничения сохрани-