DOI: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-39-53

УДК 94

ПАНТЮХИНА Галина Александровна

Уральский государственный юридический университет
г. Екатеринбург, Россия
galina-pantyukhina@yandex.ru

К ВОПРОСАМ ИСТОРИИ ПРОКУРАТУРЫ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Введение. Работа посвящена истории становления и развития прокуратуры Свердловской области в дореформенный (петровский) (1722-1864), пореформенный (1864-1917), а также советский и постсоветский периоды.

Материалы и методы. Статус и предназначение прокуратуры как динамически развивающегося государственно-правового института рассматриваются автором на основании анализа архивных и музейных документов, а также трудов многочисленных авторов (метод социологического исследования). Используя в своей работе методы сравнительно-правового и историко-правового исследований, автор статьи наглядно показала становление прокуратуры Свердловской области в контексте исторических, социально-экономических и иных объективных условий различных периодов развития российского государства.

Результаты исследования. В результате изучения и анализа исторического и современного материала автор пришла к выводу о том, что, несмотря на различие мнений и взглядов отдельных юристов и государственных деятелей о роли прокуратуры как государственного правового органа, дальнейшее умаление ее надзорных функций недопустимо. В статье акцентируется внимание читателей на причины, побудившие царя Петра I к созданию этого особого надзорного государственного органа, отличного по статусу и содержанию деятельности от всех имевшихся европейских прокуратур того времени, а также на необходимость его сохранения и усиления в настоящее время.

Обсуждение и заключение. В заключение автором дается краткий анализ роли государственной власти в деле укрепления законности в стране посредством усиления прокурорского надзора и приводятся примеры грубейшего беззакония в периоды его ослабления. Обозначается структура прокуратуры Свердловской области в современный период, и определяются основные направления ее деятельности. Называются отдельные проблемы в организации работы прокуратуры, и вносятся предложения о путях их устранения.

Ключевые слова: этапы развития прокуратуры Свердловской области, основные направления деятельности прокуратуры в настоящее время, проблемы и пути их устранения

Для цитирования: Пантюхина Г.А. К вопросам истории прокуратуры Свердловской области. Историческая и социально-образовательная мысль. 2019. Том. 11. № 3. С. 39-53.

doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-39-53.

Galina A. PANTYUKHINA

Ural state law University
Ekaterinburg, Russia
galina-pantyukhina@yandex.ru

TO THE HISTORY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE SVERDLOVSK REGION

Introduction. The work is devoted to the history of formation and development of the Prosecutor's office of Sverdlovsk region in the pre-reform (Petrovsky) (1722-1864), post-reform (1864-1917), as well as the Soviet and post-Soviet periods.

Materials and methods. The status and purpose of the Prosecutor's office as a dynamically developing state-legal institution are considered by the author on the basis of the analysis of archival and Museum documents, as well as the works of numerous authors (the method of sociological research). Using the methods of comparative-legal and historical-legal research, the author of the article clearly showed the formation of the Prosecutor's office of the Sverdlovsk region in the context of historical, socio-economic and other objective conditions of different periods of development of the Russian state.

Research result. As a result of the study and analysis of historical and modern material, the author came to the conclusion that, despite the difference of views and opinions of individual lawyers and public figures on the role of the Prosecutor's office as a state legal body, further diminution of its Supervisory functions is unacceptable. The article focuses the readers attention on the reasons for Tsar Peter I to the creation of this special oversight of the state body, excellent on the status and content of activities of all existing Prosecutor's offices of the countries of Europe at that time, as well as the need for its preservation and strengthening at present.

Discussion and conclusion. In conclusion, the author gives a brief analysis of the role of state power in strengthening the rule of law in the country by strengthening the Prosecutor's supervision, and provides examples of gross lawlessness in periods of its weakening. The structure of Prosecutor's office of Sverdlovsk region in the modern period is designated, and the main directions of its activity are defined. Certain problems in the organization of work of Prosecutor's office are called and offers on ways of their elimination are made.

Keywords: stages of development of Prosecutor's office of Sverdlovsk region, the main directions of activity of Prosecutor's office now, problems and ways of their elimination

For citation: Pantyukhina G.A. To the history of the Prosecutor's office Sverdlovsk region. Historical and Social-Educational Idea. 2019. Vol. 11. No.3. PP. 39-53.
doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-3-39-53. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Учрежденная великим реформатором России Петром I на переломном этапе отечественной государственности, вот уже почти 300 лет российская прокуратура, пережив смену эпох и династий, испытав на себе влияние разных политических режимов, стоит на страже порядка и законности нашего многонационального общества. Именно служением интересам Родины, строгим надзором за законностью российская прокуратура снискала себе общественное признание, несмотря на крутые зигзаги истории. Она служила и служит надзорным щитом государства от любых злоупотреблений и нарушений законности, кто бы их ни совершал [1].

Работа посвящена истории становления и развития прокуратуры Свердловской области. Однако в силу таких организационных принципов, как единство и централизация, заложенных в основу создания этого уникального государственного органа еще Петром I, ее нельзя отделять от истории всей российской прокуратуры, переживавшей одновременно относительно спокойные периоды и потрясения. Исследуя историю прокуратуры, автор условно делит ее на этапы: дореформенный (петровский) (1722-1864), пореформенный (1864-1917), а также советский и постсоветский. При этом обращается внимание не только на организацию системы российской прокуратуры, но на уровень образования и личной культуры прокуроров, их взаимоотношения с властными структурами.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем выявляется роль и место прокуратуры в системе государственной власти во взаимосвязи с ее основной функцией - защитой прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов общества и государства. Это вызывается тем, что государственный статус прокуратуры до настоящего времени не определен. Вопрос действительно сложный, поскольку прокуратура в силу своей уникальности имеет признаки всех трех ветвей государственной власти, но не относится ни к одной из них. Как высший надзорный орган государства прокуратура не задекларирована в Конституции РФ 1993 года. Совершенно неуместным выглядит ее включение в главу 7 «Судебная власть», которая имеет родственное, но несколько иное назначение. Анализируя законодательный материал РФ, автор пришла к выводу еще о целом ряде ограничений прокурора в его полномочиях, которые были обоснованно определены в предыдущих «Основных законах» советского периода (Конституции 1936, 1977 гг).

В статье автором обозначается ряд проблем в организации работы прокуратуры Свердловской области и предлагаются пути их решения.

Таким образом, изучение основных исторических этапов становления, развития и деятельности отечественной прокуратуры (на примере Свердловской области) должно способствовать определению реального места и значимости этого важного института в политической системе современного российского государства.

Материалы и методы

Реформируя государственный аппарат России, Петр I, прежде всего, выстраивал фундаментальные опоры державности, которые бы объединяли, скрепляли все земли России на основе единства воли и твердых правил управления. С этой целью в результате поисков и сопоставлений 12 января 1722 г. при правительствующем Сенате им был учрежден государственно-правовой институт прокура-

туры по главе с назначаемым царем генерал-прокурором и его помощником обер-прокурором [2].

Дата 12 января Указом Президента РФ от 29 декабря 1995 г. № 1329 провозглашена «Днем работника прокуратуры».

С прокуратурой великий реформатор связывал не просто появление удобной и целесообразной управленческой структуры, но и рождение цементирующей силы государства, которая бы стала оплотом единства законности и правопорядка, чистоты и совести власти в центре и на местах.

Отказавшись от создания прокуратуры по образцу Франции, где она существовала с 1304 г., но защищала в основном интересы королевской династии, а также прокуратур Германии, Швеции, Петр I замыслил прокуратуру как особо доверенный орган контроля за деятельностью чиновников всех рангов, среди которых процветали различного рода правонарушения. Иными словами, изначально при создании прокуратуры речь шла об укреплении Российского государства, защите интересов ее народа.

Царя особо занимала мысль об устройстве такого надзорного органа, который не спасовал бы перед «сиятельствами» любого уровня, в особенности перед Сенатом, являвшимся высшим органом управления и контроля в России.

Основные цели, которые преследовал Петр I, создавая в России органы прокуратуры, - недопущение казнокрадства и волокиты в государственных делах и борьба с этими явлениями. Прокуроры были призваны смотреть за тем, чтобы чиновники государевы не заворовывались и не бездельничали. В Указе «О должности генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. были детализированы обязанности и закреплено, что генерал-прокурор действует при Сенате («повинен сидеть в Сенате»), главной его целью является содействие Сенату в надлежащем им исполнении своих обязанностей («дабы Сенат свою должность хранил»). Генерал-прокурор был поставлен над Сенатом и осуществлял надзор («повинен ... смотреть накрепко») за разрешением дел, отнесенных к компетенции Сената. Также генерал-прокурор был наделен полномочиями, позволяющими ему следить за тем, чтобы Сенат «истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по регламентам и указам» организовывал свою работу. Генерал-прокурору надлежало вести книгу, в которой на одной половине он записывал, «в которой день какой указ состоялся», а на другой - какие меры приняты Сенатом для их исполнения («когда что по оному указу исполнено, или не исполнено, и для чего, и прочия обстоятельства нужные вносить»). Причем особое внимание обращалось на фактическое исполнение законодательных предписаний, в связи с чем генерал-прокурору вменялось в обязанность «смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но и самим действием по указам исполнялись». Таким образом, Указом «О должности генерал-прокурора» российской прокуратуре был придан статус надзорного органа. Причем это был не только надзор за соответствием законам деятельности поднадзорных органов (что характерно для наших дней), но и надзор за поведением чиновников [3].

Основной формой прокурорского реагирования на незаконные акты и поступки являлось их опротестование, однако перед этим прокурор устно предлагал устранить нарушение («должен накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал; а ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они, или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили, а ежели не послушают, то должен в тот час протестовать, и оное дело остановить»). Кроме того, прокуратура обладала правом законодательной инициативы, чего так недо-

стает прокуратуре современного периода (см. Конституцию 1993 г.). При Петре I российской прокуратуре отводилась важная роль в системе органов государственной власти. Так, представляя сенаторам первого генерал-прокурора П.И. Ягужинского, Петр I сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы делайте, а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы однако ж выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления». По своим личным качествам П.И. Ягужинский характеризовался как умный, деятельный, хотя и самолюбивый человек, довольно быстро занявший ключевые позиции в государственных делах. Петр I часто поручал ему ведение розыска (т.е. следствие по делам). В своей деятельности в качестве генерал-прокурора П.И. Ягужинский основное внимание сосредоточил на контроле за повседневной работой Сената [4]. Иными словами, по своей должности он стоял над Сенатом.

История прокуратуры Свердловской области начинается с истории Уральского города-завода Екатеринбурга, строительство которого было начато по Указу великого реформатора в начале XVIII в. Эту грандиозную стройку возглавил В.Н. Татищев, дворянин, государственный деятель, географ, историк, экономист (Татищевы были родственниками жены царя Ивана Алексеевича - Прасковьи Федоровны). В процессе строительства города-завода у него возникли осложнения в отношениях с крупнейшим уральским промышленником Н. Демидовым. Петр I направил на помощь В.Н. Татищеву де Геннина, генерал-лейтенанта, специалиста в области горного дела и металлургического производства. В процессе разбирательства спора между Демидовым и Татищевым де Геннин признал правоту последнего, о чем доложил императору. В июне 1723 г. де Геннин впервые назвал строящийся город-завод Екатеринбургом в честь супруги Петра I - будущей императрицы Екатерины I [5].

Создание прокуратуры Свердловской области нельзя рассматривать без истории становления прокуратуры Пермской губернии, в которую входил в эпоху правления Екатерины II и Екатеринбург как уездный город. Именно тогда завершилось формирование вертикальной иерархии прокурорской системы - от центра до уезда. Введенные императрицей «Учреждения о губерниях» 1775 года уделяли большое внимание прокуратуре, подробно регламентируя круг обязанностей чиновников прокурорского надзора в губернии, их принцип назначения на должности, иерархию подчиненности. В частности, там было указано, что «губернские прокуроры смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законности определенного и в производстве и в отправлении самих дел» [6].

В ту же эпоху началось и становление Пермской губернской прокуратуры. В созданном 27 января 1781 г. Пермском наместничестве первым генерал-губернатором стал Евгений Петрович Кашкин, выдающийся администратор, удостоенный впоследствии орденов Св. Александра Невского и Св. Владимира I-й степени «за усердную службу и особенное в делах рачение». Положение о губерниях Екатерины II предполагало три единицы прокурорского надзора: губернский прокурор и два стряпчих - по казенным и по уголовным делам. Первым стряпчим стал в 1781 г. секунд-майор в отставке Иван Иванович Панаев, который с 1786 г. занял пост пермского губернского прокурора. Иван Иванович среди других чиновников, служивших в Пермской прокуратуре с начала ее основания, был самой яркой фигурой. Он вошел в историю как видный литератор, переводчик и просветитель екатерининской эпохи, состоявший в дружеских отношениях с М.М. Херасковым, Д.И. Фонвизиныным, А.Н. Радищевым. Панаев являлся первым инициатором просвещения в Пермской губернии. Когда в 1786 г. по мысли Екате-

рины II было решено открыть училища для народа, ему было поручено трудное и ответственное руководство этим делом. Круг задач местной прокуратуры в тот период был довольно широк. Прокуроры должны были осуществлять надзор за законностью действий учреждений и чиновников в губерниях, уездах, а также заниматься толкованием вновь издаваемых законов. Губернский прокурор был обязан следить за соблюдением законности во всех учреждениях губернии и доносить губернскому (наместническому) правлению о замеченных нарушениях. В 1802 г. Александром I было основано Министерство юстиции, во главе которого встал министр юстиции, он же генерал-прокурор. После образования этого министерства пермский губернский прокурор перешел в непосредственное подчинение министра юстиции. Таким образом, все управление судом и прокуратурой в Российской империи было сосредоточено в Министерстве юстиции. В это время на территории Пермской губернии кроме губернского прокурора действовали уездные стряпчие Осинского, Оханского, Соликамского и Чердынского уездов. Существовал ряд особенностей, выделявших прокурора в ряду прочих губернских чиновников, главной из которых была его неподконтрольность губернскому начальству. Губернский прокурор имел возможность вместе со стряпчими присутствовать на заседаниях различных учреждений, давать заключения по делам, просматривать журналы присутствий. В обязанности губернского прокурора также входил контроль за прохождением рекрутских наборов, надзор за продовольственной ситуацией в губернии. Особое внимание прокуратура уделяла громким делам, имевшим, как бы сегодня мы сказали, общественный резонанс. Но прежде всего прокурорская служба оставалась средством контроля за общим порядком функционирования государственного аппарата, обеспечивающим защиту подданных империи от произвола чиновников и оберегающим нерушимость власти самодержца [7].

В 1781 г. Екатерина II присвоила г. Екатеринбург статус уездного города Пермской губернии. Надзорные функции от имени губернского прокурора осуществляли в молодом городе уездные стряпчие. Они надзирали за законностью деятельности правительственных учреждений, разъясняли новые законы чиновникам присутственных мест, выступали в судах в качестве истцов по казенным и уголовным делам [8].

В начале XIX в. на Урале продолжалось бурное развитие промышленности. Происходило формирование системы горных округов - замкнутых горнозаводских вотчин, преобладающую роль в которых играло горнозаводское начальство. Это обстоятельство и определило особое место Екатеринбурга среди других уральских городов. Дело в том, что «столица Урала» в то время находилась в двойном подчинении: одновременно зависела от собственного горного начальства (Екатеринбург считался крупнейшим административным центром горных заводов) и от Пермской губернской администрации. Такое положение приводило к неизбежным конфликтам между двумя властными структурами. Однако вскоре спор был разрешен. После вмешательства пермско-вятского генерал-губернатора К.Ф. Модераха Екатеринбург, а значит, и прокуратура стали подчиняться исключительно горной власти [8].

Учитывая особый статус города, Комитет Министров России 28 июня 1830 г. учредил должность прокурора Уральского горного правления для руководства и контроля за производством судебных дел во втором департаменте и уездных судах, осуществления других полномочий, свойственных губернскому прокурору [9].

В Екатеринбурге прокурорские работники располагались в красивом здании на углу Главного проспекта и Тарасовской улицы (в настоящее время - пр. Ленина - ул. Горького). Их основные обязанности после судебной реформы 1864 г. свелись к поддержанию государственного обвинения в суде, руководству следствием и надзору за исполнением приговоров. Как свидетельствуют исторические документы, в то время прокуроры выгодно отличались от других госслужащих: это были высококвалифицированные юристы, разносторонне развитые и образованные люди. Служить в прокуратуре, имеющей высокий авторитет, как среди представителей власти, так и граждан считалось большой честью.

Однако статус «горного города» Екатеринбурга был отменен в 1873 г., и его переподчинили гражданскому ведомству. Вскоре упразднили и должность Уральского Горного прокурора. На смену ему в 1874 г. пришел прокурор Екатеринбургского Окружного суда, распространивший свое влияние на пять уездов Пермской губернии: Екатеринбургский, Верхотурский, Камышловский, Ирбитский и Шадринский. Кроме того, на этой территории действовал товарищ прокурора Тобольского Окружного суда по Туринскому участку (в н.в. Туринск - город Свердловской области) [10].

Урал, в том числе и территория указанных выше уездов, издревле были многонациональными. Предприниматели и чиновники всех уровней зачастую притесняли малочисленные народы. Поэтому прокурорским работникам нередко приходилось решать вопросы этнического характера, а также восстанавливать права представителей национальных меньшинств.

С обострением политической обстановки в России в начале XX в. активизируется работа прокуратуры Екатеринбургского окружного суда «в преследовании лиц, изобличенных в революционной деятельности, а также принадлежащих к сообществам, преследующим зловерные политические цели» (текст приближен к оригиналу). В годы Первой мировой войны в целом основные направления деятельности прокуратуры не изменились: сохранилось и участие в секретных дознаниях полиции по политическим делам, специфичным для этого периода стали дела о дезертирах, а также о лицах, обвиняемых в шпионаже в пользу Германии. Вместе с тем прокуратура вела надзор и за соблюдением законов в отношении политических ссыльных, а также революционно настроенных лиц, содержащихся под стражей, в том числе в центральной пересыльной тюрьме г. Екатеринбурга [11] (в настоящее время это помещения СИЗО № 1).

Пришедшие к власти в 1917 г. политические силы разрушили действующую в России правовую систему. В декрете «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г., в частности, говорилось: «Упразднить донныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры. В роли же обвинителей и защитников допускаются все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами» (текст приближен к оригиналу) [12]. Страна перешла к применению «законов революционного времени». Прокуратура в этот период в Екатеринбургском уезде практически отсутствовала. В обиход вошло модное в то время выражение - угроза: «Кто не с нами, тот против нас».

Установившийся после гражданской войны правовой беспредел, связанный с низким образовательным уровнем новоявленных «вершителей правосудия», настоятельно требовали восстановления правоохранительных институтов, доказавших в прошлом свою компетентность. Идея реставрации прокуратуры многими руководителями молодого советского государства воспринималась крайне негативно. Однако после дискуссий, завершившихся письмом В.И. Ленина «О

двойном подчинении и законности», на 3-й сессии ВЦИК РСФСР десятого созыва 28 мая 1922 г. было принято Положение о прокуратуре, по существу, восстановившее российскую модель «государева ока» петровского времени [13].

Для справки: Еще до начала главных событий Гражданской войны на Урале, в январе 1918 г., решением III съезда Советов Урала была образована Уральская область, объединившая Вятскую, Оренбургскую, Пермскую и Уфимскую губернии. Последующие преобразования привели к выделению из состава огромной Уральской области Екатеринбургской губернии с населением около 2 млн человек [14].

Новая история прокуратуры Свердловской области ведет свой отсчет с 21 июля 1922 г., когда был издан циркуляр Наркомюста о создании прокуратуры Екатеринбургской губернии. Первым руководителем этого ведомства стал В.Л. Горохов, образование которого ограничивалось двумя классами железнодорожного училища, домашней подготовкой и несколькими месяцами учебы в университете Шанявского в Москве [15].

Наряду с созданием губернской прокуратуры было также образовано шесть прокурорских участков - Верхотурский, Ирбитский, Камышловский, Красноуфимский, Нижнетагильский и Шадринский (г. Шадринск в настоящее время является городом Курганской области). Штат оперативных сотрудников прокуратуры Екатеринбургской губернии составлял всего девять человек, кроме этого, в ее аппарате трудились еще 12 технических работников (среди них был один журналист).

Чуть более чем через год после своего образования Екатеринбургская губернская прокуратура перестала существовать. Вместо нее 12 октября 1923 г. была учреждена Уральская областная прокуратура, в состав которой вошли Екатеринбургская, Пермская, Тюменская и Челябинская губернские прокуратуры. Прокурором области назначен В.Т. Попов. Структура руководимого им ведомства включала три отделения: отделение общего надзора, отделение по наблюдению за деятельностью следователей, органов дознания, суда и мест лишения свободы, а также секретариат.

Несмотря на то, что состав сотрудников Уральской прокуратуры был немногочисленным (всего в ней работало 48 человек, девять из которых - оперативные сотрудники), они систематически участвовали в работе судов, выезжали в сельскую местность, посещали предприятия, где проводили прием граждан, выступали перед населением, наблюдали за местами лишения свободы.

Постановлением Президиума ВЦИК от 17.01.1934 г. Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обско-Иртышскую области. Нарком юстиции РСФСР был издан приказ о распределении работников бывшей Уральской прокуратуры по вновь образованным областям. Работникам аппарата прокуратуры Свердловской области предстояло работать в учреждении с обновленной структурой, включающей 12 подразделений. В дополнение к традиционным перед ними были поставлены новые, соответствующие требованиям времени задачи, которые значительно расширили сферу их деятельности. От прокуроров требовалось усилить охрану экономической основы советского строя. В поступающих из прокуратуры СССР указаниях предлагалось особое внимание уделять вопросам соблюдения политики цен, недопустимости обмана потребителей, бюрократизма в госаппарате, охране социалистической собственности, рассмотрению обращений трудящихся и публикаций в печати [16].

Следует отметить, что в сравнении с царским периодом положение прокурорских работников в стране Советов, мягко выражаясь, не входило ни в какое сравнение. Ярким свидетельством этого может служить Письмо прокуроров СССР члену Политбюро ЦК ВКП(б) А.А. Жданову: «Нельзя же на протяжении де-

сятка лет держать прокуроров в полуголодном состоянии! Просим Вас подумать и об этом. Мы глубоко, убеждены в том, что от ЦК партии все указанное здесь скрывается, очевидно, так кому-то выгоднее. /Прокуроры Прокуратуры СССР/» [17].

Волны репрессий 1937 и 1938 гг., обрушившиеся на Центральные аппараты и провинцию, одного за другим сметали прокуроров, пытавшихся еще говорить о законе и законности. В республиках, краях и областях прокуроров и даже следователей арестовывали целыми группами. Заговор есть заговор. Заговорщик одним не бывает. Ну а окраска такого «заговора» была всегда одна - «правотроцкистская», да еще «террористическая». Для союзных и автономных республик применялся еще один термин - «националистический контрреволюционный». Репрессии не обошли стороной и прокуроров Свердловской области.

В 1937 г. Военной коллегией Верховного суда был приговорен к расстрелу первый прокурор Башкирии И.С. Герасимов. В конце 20-х - начале 30-х годов он работал прокурором Свердловской области и заместителем прокурора РСФСР, а затем был выдвинут на должность управляющего делами Совнаркома РСФСР.

19 января 1938 г. такая же участь постигла и прокурора Свердловской области Г.И. Леймана, арестованного с личной санкции А.Я. Вышинского [18], занимавшего в тот период должность Генерального прокурора СССР.

Честные работники прокуратуры, конечно, пытались протестовать, направив сообщение в Политбюро ЦК ВКП(б). Приводим его содержание.

Письмо прокуроров члену Политбюро ЦК ВКП(б) А. А. Жданову от 28 октября 1939 года.

«Дорогой тов. ЖДАНОВ!

Мы, работники Прокуратуры СССР, просим Вас внимательно прочесть это письмо, которое написано нами после долгого раздумья и с единственной целью - довести до сведения ЦК партии о безобразных явлениях в работе Прокуратуры и НКВД.

Решение ЦК партии от 17.XI.1938 г. указало на грубейшие искривления советских законов органами НКВД и обязало эти органы и Прокуратуру не только прекратить эти преступления, но и исправить грубые нарушения законов, которые повлекли за собой массовое осуждение ни в чем неповинных, честных советских людей к разным мерам наказания, а зачастую и к расстрелам» (текст соответствует оригиналу)» [19].

В Свердловской области на начало 1939 г. насчитывалось 49 прокуратур городов и районов. На севере области были образованы Северо-Уральская (п. Сосьва) и Ивдельская прокуратуры исправительно-трудовых лагерей НКВД с подчинением последних непосредственно прокуратуре СССР.

Экономическое положение страны накануне Великой Отечественной войны, когда основные средства направлялись на создание оборонной промышленности, отразилось и на органах прокуратуры Свердловской области. В 1940 г. на 30% было снижено их финансирование, в связи с чем вводился режим жесткой экономии. Расходы на канцелярские принадлежности, телеграммы, переговоры, командировки были сокращены до минимума. Строго лимитировался и отпуск топлива.

Последний предвоенный Новый год прокуратура Свердловской области встречала как коллектив квалифицированных работников с уже сложившимися традициями, имеющий свою, пусть и небольшую, биографию, отсчет которой в то время велся с 1922 г. На 1 января 1941 г. в аппарате областной прокуратуры работало 77 человек. Еще около 200 человек состояло в штате 56 городских и районных прокуратур.

В этом же году большое число работников прокуратуры было избрано депутатами местных Советов, что свидетельствовало о высоком авторитете прокуратуры как среди населения, так и среди властных структур.

В период Великой Отечественной войны прокуратура Свердловской области и ее аппарат жили, как и вся страна, с учетом требований военного времени.

Накануне войны все мужчины, работавшие в прокуратуре, были поставлены на военный учет и имели специальные звания: прокурор области - военный юрист 1 ранга, заместители прокурора области - военный юрист 3 ранга или военный следователь. Некоторые состояли на учете как политруки и младшие командиры.

22 июня 1941 г. жизнь и судьба многих работников прокуратуры области, как и всего нашего народа, круто изменилась. Еще накануне прокурор области В.И. Сидоркин подписывал командировочные удостоверения, приказы о предоставлении очередных отпусков, а уже 23 июня 1941 г. вышел его приказ за № 164 об отзыве из отпусков всех прокуроров, помощников прокуроров и следователей, изданный ввиду объявленной Президиумом Верховного Совета СССР мобилизации. Только за одну неделю с 23 июня по 1 июля в ряды Красной Армии было призвано более 20 работников прокуратуры Свердловской области. А к концу 1941 г. уже свыше 110 человек (более трети списочного состава) находились в действующей армии. В некоторых прокуратурах в армию были призваны почти все сотрудники.

На начало 1942 г. оперативный состав областного аппарата сократился до 30 человек. В армию были мобилизованы почти все мужчины из числа технического персонала, в первую очередь водители. Помимо основной работы все сотрудники в обязательном порядке посещали занятия по противовоздушной и химической обороне, а по окончании учебы в составе организованных бригад по заранее определенному графику занимались рытьем оборонительных сооружений.

Была образована группа самозащиты ПВО во главе с облпрокурором, которая включала в себя шесть звеньев: связи, охраны общественного порядка, химическое, медицинско-санитарное, пожарное, саперно-восстановительное. В период 1942-1943 гг. на базе Свердловского юридического института и прокуратуры Свердловской области в целях профессиональной подготовки и повышения квалификации работников прокуратуры регулярно организовывались межобластные трехмесячные юридические курсы.

Вся деятельность прокуратуры претерпела в короткие сроки существенные изменения, диктуемые задачами военного времени. Соответственно повышались требования к дисциплине, исполнительности. Были даны указания повысить бдительность в работе, усилить борьбу с дезертирами и паникерами.

За мужество и героизм, проявленные во время Великой Отечественной войны, 69 работников прокуратуры Свердловской области были награждены высокими правительственными наградами.

В послевоенное время работникам прокуратуры приходилось выполнять не только основную работу, но и осуществлять деятельность, не присущую функциям прокуратуры, в частности по разнарядкам райкомов и горкомов партии оказывать помощь колхозам в уборке урожая.

В работе прокуратуры Свердловской области существовали и серьезные проблемы, среди которых можно выделить, например, неукомплектованность районных и городских прокуратур кадрами, а также их высокую текучесть, вызванную высокими психофизическими нагрузками и низкой заработной платой.

В конце 60-х годов прошлого века в структуре областного аппарата была образована группа по делам несовершеннолетних в количестве трех человек, сосредоточивших в своих руках все направления этого важного участка надзорной деятельности.

Взросшие требования к соблюдению государственной дисциплины в народном хозяйстве обусловили усиление прокурорского надзора за исполнением законов о выполнении планов и договорных обязательств, активизацию борьбы с безответственным и недобросовестным отношением к своим обязанностям должностных лиц, нарушениями трудового законодательства.

70-е годы характерны для органов прокуратуры области стабильностью ее состава, высоким авторитетом. Не случайно именно в эти годы целый ряд сотрудников за большой вклад в укрепление правопорядка, бескомпромиссную борьбу с преступностью были награждены высокими правительственными наградами.

Особо хочется отметить работу прокуратуры Свердловской области в условиях перестройки и последующего передела собственности, когда во власть пришли демократически настроенные, но часто юридически неграмотные граждане, которые зачастую принимали региональные законы, не соответствующие требованиям федеральных законов, или просто превышали свои полномочия. Работники прокуратуры должны были отслеживать незаконные правовые акты и в очень деликатной форме требовать их переработки.

Следствием скоропалительных реформ и лишения прокуратуры права осуществления надзора за содержанием судьбоносных для народов России правовых актов явились чудовищное по своим масштабам разграбление страны, вывоз капитала, невиданный размах коррупции и других видов организованной преступности. В период грабительской приватизации при отсутствии госзаказов на территории Свердловской области остановились или работали на треть своей мощности большинство предприятий. Сокращенные работники или не получающие заработную плату тысячами обращались с жалобами в прокуратуру. В каждом конкретном случае проводилась тщательная проверка законности принятых решений и принимались соответствующие меры прокурорского реагирования. Отдельные работники областной прокуратуры месяцами работали без выходных.

При невозможности получить работу молодые люди, как и повсюду в городах Российской Федерации, организовывались в бандформирования и другие преступные сообщества. В 90-е годы отдельные ранее успешные государственные предприятия в результате незаконных рейдерских захватов переходили из рук в руки преступных группировок и вполне легитимных лиц. В области произошел невиданный по масштабам рост преступности. По этим показаниям г. Екатеринбург был сравним только с 2-3 крупными промышленными городами РФ. Боевое оружие бандиты легко приобретали за деньги, добытые преступным путем, у структур, торгующих любым оружием, поскольку на Кавказе в это время шли войны [20].

Практически все следователи следственного управления Свердловской областной прокуратуры были заняты расследованием многоэпизодных уголовных дел в отношении участников преступных сообществ. Работники соответствующих подразделений прокуратуры вели тщательный надзор за качеством расследования таких дел и поддерживали в судах по ним государственное обвинение.

Результаты исследования

В последующие годы менялся диапазон государственного предназначения прокуратуры, приоритеты прокурорского надзора, место прокуратуры в системе властных координат. Но всегда она была примером профессионального служения Закону, утверждению его верховенства и основной ее функцией по-прежнему являлся и является надзор за точным соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Свердловской области осуществляет: надзор за исполнением законов представительными и исполнительными органами власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов [21].

Сегодня прокуратура Свердловской области - это система, состоящая из 71 межрайонной, районной, городской и специализированной прокуратур, центрального аппарата, состоящего из 35 управлений, отделов и подразделений. Свыше тысячи квалифицированных оперативных работников обеспечивают бесперебойную работу всей этой сложной структуры. Прокуратура Свердловской области считается одной из крупнейших в Российской Федерации, которая, как и вся система прокуратуры РФ, стоит на страже закона и укрепления законности в стране.

В качестве общих проблемных вопросов, касающихся деятельности прокуратуры в современных условиях, хотелось бы отметить:

1) отсутствие у прокуроров права обращения в законодательные органы с законодательной инициативой (до принятия Конституции РФ 1993 г. таким правом они были наделены);

2) лишение прокуроров права самостоятельно возбуждать дисциплинарные производства в отношении должностных лиц, совершивших правонарушения;

3) лишение права самостоятельно возбуждать уголовные дела по фактам, выявленным в ходе прокурорских проверок. Сокращение процессуальных полномочий за ходом расследования уголовных дел, что, безусловно, не может не отражаться на качестве их расследования;

4) внесение прокурорами протестов на незаконные правовые акты или их обращения в суды с целью признания таких актов недействительными не приостанавливает их исполнения;

5) из функций прокуратуры вообще исключен «общий надзор» - основная форма выявления на предприятиях и в учреждениях нарушений законов. Более того, статья 21 Закона о прокуратуре запрещает проводить проверки исполнения законодательства без поступления в прокуратуру информации о фактах таких нарушений. В то же время прокуратура не освобождена от необходимости проведения профилактической работы в целях устранения предпосылок, создающих условия правонарушений.

Автор данной статьи, которая присоединяется к мнению многочисленных практических и научных работников-правоведов, считает, что устранение выше-названных проблемных вопросов находится полностью в компетенции россий-

ских законодателей. Их решение способствовало бы охране прав и свобод граждан, физических и юридических лиц, законных интересов Российского государства и общества, укреплению законности в целом.

Обсуждение и заключения

На основании исследованного материала можно сделать вывод о том, что прокуратура Свердловской области, крупное звено системы российской прокуратуры, - это большой коллектив сотрудников, преданных делу укрепления законности и правопорядка. Ее становление и развитие прошли нелегкий путь, находясь в эпицентре конституционных перемен и сопровождающих их общественно-политических процессов России. Это единственный орган, который реализует волю государства по надзору за исполнением Конституции и законодательства Российской Федерации. Этим определяется ее особый статус. Он, по мнению автора, должен выражаться в обязательном закреплении конституционной нормой (как это было до принятия Конституции 1993 года), а также специальным, но межотраслевым федеральным законом, непосредственно регламентирующим вопросы организации и деятельности прокуратуры.

Однако как высший надзорный орган государства прокуратура до настоящего времени не задекларирована в Конституции РФ. Неуместным выглядит ее включение в главу 7 «Судебная власть», которая имеет родственное, но в значительной степени иное назначение. И это отличие состоит, главным образом, в масштабности, целенаправленности и оперативности прокуратуры при защите прав и свобод человека и гражданина [22].

Определяя место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации, на наш взгляд, следует ее считать органом, существующим вне закрепленных Конституцией ветвей власти. Следует согласиться с предложениями многих научных и практических работников о внесении корректировки в название главы 7 Конституции РФ «Судебная власть», изменив его на «Судебная власть. Прокуратура», как это было предусмотрено в гл. 9 Конституции СССР 1936 г. Или включить в Конституцию РФ новую главу «Прокуратура», в которой установить назначение, задачи, структуру, порядок назначения Генерального прокурора, других прокуроров и основные направления деятельности этого надзорного органа.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор. - М.: Норма, 2009.
2. Указ именной, данный Сенату 12 янв. 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649-1825 гг.: в 48 т. - Санкт-Петербург: Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. - Т. 6. - № 3877.
3. Указ о должности генерал-прокурора от 27.04.1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649-1825 гг.: в 48 т. - Санкт-Петербург: Тип. II Отд. Собств. Его Императ. Величества Канцелярии, 1930. - Т. 6. - № 3877.
4. Звягинцев А.Г. Прокуратура России. От истоков до наших дней. - М.: Олма медиа групп, 2014. - 72816 с.
5. Государственный архив Свердловской области / URL: www.gaso-ural.ru
6. Указ императрицы Екатерины II «Учреждение о губерниях» от 7(18).11.1775 г. // ПСЗ Российской империи. - Петербург, 1882.

7. История прокуратуры Пермской губернии (наместничества) / URL: <http://prokuror.perm.ru> / О прокуратуре / История 6.
8. [Электронный ресурс] / URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/История_Екатеринбурга.
9. Зареченская ярмарка. Газета Свердловской области. Архив. № 3 от 15.01.2009 (ко Дню работников прокуратуры).
10. Суд и прокуратура. Краткий справочник по фондам. Отдел 1. Ф.180, 1874-1917 гг. 595 дел.
11. Государственный архив Свердловской области / URL: www.gaso-ural.ru
12. «Декрет о суде» № 1 от 24 ноября 1917 г. // Сборник декретов 1917-1918 гг. - М.: Гос. издательство, 1920.
13. Постановление ВЦИК РСФСР от 28.05.1922 г. о принятии Положения о прокурорском надзоре // [Электронный ресурс] Консультант Плюс.
14. Государственный архив Свердловской области / URL: www.gaso-ural.ru
15. Циркуляр Наркомата юстиции от 21.07.1922 г. О создании прокуратуры Екатеринбургской губернии // Екатеринбург. Материалы Государственного музея Свердловской областной прокуратуры.
16. Шобухин В.Ю. Организационно-правовое регулирование деятельности прокуратуры Свердловской области в годы Великой Отечественной войны и послевоенное время // История государства и права. - 2010. - № 18.
17. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф.77. Оп.1. Д.1949. Л. 4-5об.
18. Орлов Ю.Г., Звягинцев А.Г. Прокуроры двух эпох А. Вышинский и Р. Руденко. - М.: Олма Пресс, 2001.
19. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф.77. Оп.1. Д.1949. Л. 4-5об.
20. Пантюхина Г.А. Организованная преступность Уральского региона (история и современность). - Екатеринбург, 2002.
21. Закон о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-1 (с посл. доп.).
22. Конституция РФ: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

REFERENCES

1. Sukharev A.Ya. Prosecutor's supervision. Moscow: Norma. 2009.
2. The decree inscribed, the Senate, 12 Jan. 1722. Full collection of laws of the Russian Empire. Assembly the first. 1649-1825 years: 48 - Saint Petersburg: Typ. II Otd. Own. His Emperor. Majesty Of The Chancellery, 1930. Vol. 6. № 3877.
3. The decree on the office of the Procurator-General from 27.04.1722 G. Complete collection of laws of the Russian Empire. Assembly the first. 1649-1825 years: 48 - Saint Petersburg: Typ. II Otd. Own. His Emperor. Majesty Of The Chancellery, 1930. Vol. 6. № 3877.
4. Zvyagintsev A.G. The Prosecutor's Office Of Russia. From its origins to the present day, Moscow: OLMA media group, 2014. 72816 s.
5. State Archive of Sverdlovsk region Available at: [//www.gaso-ural.ru](http://www.gaso-ural.ru)
6. Decree of Empress Catherine II "Establishment of the provinces" of 7(18).11.1775 g. PSZ Russian Empire. Petersburg. 1882.
7. History of the Prosecutor's office of Perm province (vicegerency). Internet resources prokuror.perm.ru. About Prosecutor. History.Six
8. История_Екатеринбурга. Available at: https://ru.wikipedia.org/wiki/История_Екатеринбурга.
9. Zarechenskaya fair. The newspaper of the Sverdlovsk region. Archive. № 3 from 15.01.2009 (by the Day of prosecutors)

10. Court and Prosecutor's office. Brief reference book on funds. Division 1. F. 180, 1874-1917. 595 cases.
11. State Archive of Sverdlovsk region. Internet resources www.gaso-ural.ru
12. "The decree about court" № 1 from November 24, 1917. Collection of the decrees of 1917 and 1918.g. State.publisher. M., 1920.
13. The decree of the VTSIK of the RSFSR from G. 28.05.1922 on the adoption of Provisions on the procuratorial supervision. Available at: [consultant plus.ru](http://consultant.plus.ru)
14. State Archive of Sverdlovsk region. Available at: www.gaso-ural.ru
15. Circular of the people's Commissariat of justice of 21.07.1922 About creation of Prosecutor's office of the Yekaterinburg province. Yekaterinburg. Materials of the State Museum of Sverdlovsk regional Prosecutor's office.
16. Shobukhin V.Yu. History of state and law. No. 18. Lawyer. M., 2010.
17. Russian State archive of social and political history. F. 77, op.1,d. 1949, L. 4-5 vol.
18. Orlov Yu.G, Zvyagintsev A.G. Prosecutors of two eras A. Vyshinsky and R. Rudenko. OLMA Press. 2001.
19. Russian State archive of social and political history. F. 77, op.1, d. 1949, L. 4-5 vol.
20. Pantyukhina G.A. Organized crime of the Ural region (history and present). Ekaterinburg, 2002.
21. Law on the Prosecutor's office of the Russian Federation of 17 January 1992 No. 2202-1 (С ЕРР. EXT.).
22. The Constitution of the Russian Federation: Adopted by popular vote 12 December 1993.

Информация об авторе: Пантюхина Галина Александровна, кандидат юридических наук, доцент. Доцент кафедры судебной деятельности Уральский государственный юридический университет (УрГЮУ).

г. Екатеринбург, Россия

galina-pantyukhina@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 20.05.2019.

После доработки: 03.06.2019

Принята к публикации: 23.06.2019.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи

Information about the author: Pantyukhina Galina Aleksandrovna, candidate of legal Sciences, associate Professor. Associate Professor, Department of judicial activities of Ural state law Academy.

Yekaterinburg, Russia

galina-pantyukhina@yandex.ru

The paper was submitte: 20.05.2019.

Received after reworking: 03.06.2019

Accepted for publication : 23.06.2019.

The author have read and approved the final manuscript.