

УДК 340.11

Зеленин Алексей Анатольевич

доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой истории России,
Кемеровский государственный университет

kir.kemsu@yandex.ru;

Распопин Антон Владимирович

соискатель,

Кемеровский государственный университет

gavrosh66@mail.ru

Aleksei A. Zelenyn

Head of the Department of Russian History,

Kemerovo State University

kir.kemsu@yandex.ru;

Anton V. Raspopin

Post-graduate student,

Kemerovo State University

gavrosh66@mail.ru

**Прокурорский надзор за деятельностью органов следствия и дознания
в Западной Сибири в 1920-е годы.**

**Prosecutor's supervision of the activities of investigative bodies
in Western Siberia in the 1920s.**

Аннотация. Авторы рассматривают одно из существенных направлений деятельности прокуратуры – осуществление надзора за деятельностью органов следствия и дознания. В статье анализируются нормативные основания прокурорского надзора в данной сфере, детерминируются принципиальные изменения, происшедшие в процессуальном законодательстве рассматриваемого периода. На примере территориальных органов советской прокуратуры исследуется механизм взаимоотношений органов прокурорского надзора, ОГПУ и милиции. Обращается внимание на проблемы в реализации органами следствия и дознания, предусмотренных действующим законодательством полномочий. На основе статистических материалов региональных архивов анализируется результативность органов прокурорского надзора, выявляются факторы, негативно отражающиеся на реализации правоохранительной политики в регионе.

Ключевые слова: советская прокуратура, прокурорский надзор, советская милиция, Объединенное Государственное политическое управление.

Annotation. The authors consider one of the essential activities of the Prosecutor's office – supervision of the activities of investigative bodies. The article analyzes the regulatory basis of Prosecutor's supervision in this area. Fundamental changes in the procedural legislation of the period under review are determined. For

example, territorial bodies of the Soviet prosecutors investigated the mechanism of the relationship between prosecution agencies, the OGPU and the Soviet police. Attention is drawn to the problems in the implementation of the powers provided for by the current legislation by the investigation and inquiry bodies. On the basis of statistical materials from regional archives, the effectiveness of Prosecutor's supervision bodies is analyzed, and factors that negatively affect the implementation of law enforcement policy in the region are identified.

Key words: *Soviet Prosecutor's office, Prosecutor's supervision, Soviet police, United State political Bureau.*

Одним из направлений практической деятельности прокурорских учреждений в 1920-е гг. являлся надзор за деятельностью органов дознания.

Следует отметить, что в рассматриваемый период само понятие «дознание» претерпело некоторые изменения, что обусловило и некоторую специфику этой стороны работы представителей прокурорского корпуса.

Советское уголовно-процессуальное право придало институту дознания принципиально новое содержание. В уголовном процессе России, начиная с советского периода, он оценивается как процессуальная деятельность, полностью основанная на нормах закона. Формулировка столь, не соответствующего объективной юридической природе этой деятельности, постулата связана с утверждением в 1923 г. Уголовно – процессуального кодекса РСФСР [1, с. 318]. В соответствии с ст. 98 данного нормативного правового акта, материалы дознания являются достаточными основаниями для предания суду, но только лишь по делам, которые не предусматривают производства предварительного следствия. Ст. 101 уточняет, что в этих случаях само дознание производится по тем же правилам, которые предусмотрены для предварительного следствия. В переданных на рассмотрение следователя делах материалы предварительного следствия, с точки зрения доказательственной силы, не превосходили материалы дознания. Таким образом, народный следователь уже не был обязан дублировать действия, уже предпринятые дознавательными органами.

В соответствии с анализируемым узаконением, народный следователь не только мог быть освобожден от необходимости осуществления некоторых процессуальных действий, но и в принципе освобождался от обязанности ведения предварительного следствия, в том случае, если материалы, собранные в процессе дознания, будут оценены как достаточно полные (ст. 109).

В соответствии с нормами советского уголовно-процессуального права, дознавательными полномочиями были наделены территориальные органы и должностные лица народной милиции. В соответствии с Инструкцией Наркоматов внутренних дел и Юстиции, принятой еще в 1918 г., органы Рабоче-крестьянской милиции были уполномочены на осуществление обыска, выемки и осмотра, то есть, на проведение тех действий, которые в случае обнаружения преступления требовали особой спешности. Речь, по сути, идет о первом нормативном закреплении одного из основных принципов дознания в его современном понимании.

Реформирование уголовного процесса и принятие УПК 1923 г. внесло существенные коррективы в формулировки Инструкции 1918 г. Во-первых, увеличивается количество органов дознания. Во-вторых, конкретизируются цели деятельности этих органов. Наконец, в-третьих, расширяется перечень неотложных следственных действий, отнесенных к функционалу структур дознания. Так, в соответствии с новым Уголовно-процессуальным кодексом, именно органы дознания должны были обеспечить реализацию мер, направленных на сохранность следов преступления от возможного укрытия, либо уничтожения. Эти меры, в соответствии с содержанием ст. 99 узаконения, состояли в осуществлении не только выемки, обыска, осмотров, но и в проведении опроса свидетелей и самого подозреваемого, а также - освидетельствования.

Необходимо отметить и демонстрируемую разработчиками УПК 1923 г. изобретательность. В процессе кодификации они демонстрировали самые различные подходы к расследованию преступлений, не представляющих особой сложности и, чаще всего, не отличавшихся значительной степенью общественной опасности. Некоторые составители кодекса предлагали введение по таким делам упрощенного производства, ограниченного по времени. Более радикально настроенные законодатели выступали за полное освобождение народных следователей от ведения подобного рода дел.

Результатом стало промежуточное решение: Уголовно-процессуальный кодекс 1923 г., наряду с классическим предварительным следствием, устанавливает новую, в которой было закреплено принципиально новое процессуальное положение: наряду с предварительным следствием была установлена новая самостоятельная его разновидность – уголовное дознание, не предшествующее предварительному следствию, как было установлено Судебными уставами 1864 г., а полностью его заменяющее. Таким образом, при расследовании незначительных и простых уголовных дел дознанием теперь исчерпывалось все предварительное производство.

Реформирование института дознания потребовало включения в УПК 1923 г. специальной статьи (ст. 98), нормативно закрепляющей существование двух видов дознания. Первый вид предполагал обязательное производство предварительного следствия. Второй же - возможность его использования. Критерием дифференциации двух видов дознания стала степень общественной опасности противоправного деяния и уголовное наказание, грозившее обвиняемому: дело передавалось в суд без производства предварительного следствия тогда, когда срок предполагаемого тюремного заключения не превышал одного года.

Как отмечалось выше, еще одной новеллой УПК 1923 г. стало расширение перечня органов дознания. В соответствии со ст. 97. Кодекса, помимо народной милиции и уголовного розыска, к ним были причислены территориальные подразделения органов государственной безопасности (ОГПУ) и различного рода инспекции (налоговая, санитарно-техническая, трудовая, торговая и продовольственная). Субъектами дознания по делам, связанным с незаконными действиями государственных служащих, являлись органы исполнительной власти и вышестоящие должностные лица. Такого рода дознание могло

продолжаться в течение не более 72 часов, после чего дело передавалось по подсудности.

Дать объективную оценку результативности прокурорского надзора за деятельностью ОГПУ на протяжении рассматриваемого периода чрезвычайно сложно. В региональных архивах полностью отсутствуют документы, связанные с данным направлением работы прокуроров. В отчетах Окружных прокуроров Соловьева и Лепедина никаких сведений на сей счет не содержатся, в статистических материалах нет данных о количестве прокурорских проверок, обследований органов ГПУ. На наш взгляд, это связано с особым характером деятельности учреждения, призванного обеспечивать государственную безопасность и, соответственно, ее секретным характером. В то же время, ставить под сомнение сам факт осуществления прокурорского надзора над органами ОГПУ, нельзя. Ситуация выглядела достаточно парадоксально: прокуратура была обязана контролировать деятельность органов ОГПУ в части соблюдения последними норм УПК, однако, при расследовании дел о шпионах и вредителях могли проводить дознание в обход существующих процессуальных норм, что, т.о., предоставляло им своеобразную «индальгенцию» от прокурорского преследования. Практика деятельности органов прокурорского надзора свидетельствует о том, что отношения с ОГПУ представляли собой, пожалуй, самую болезненную проблему. Так, осуществление надзорной функции предполагало свободный доступ к материалам дознания, которого в действительности органы ОГПУ не предоставляли. По крайней мере, именно к этому выводу пришел в 1925 г. Краевой прокурор П.Г. Алимов: «прокуроры владели лишь только той информацией, которую считали нужным показать сотрудики ОГПУ».

Некоторая стабилизация отношений наступает лишь в конце 1925 г. Связано это было с решением Сибирского Крайкома ВКП(б) о возложении обязанностей наблюдения за органами ГПУ на окружных прокуроров [2, л. 240]. По мнению исследователя И.А. Гридуновой, «данное решение способствовало росту авторитета прокуратуры в глазах сотрудики ГПУ, что, в свою очередь, позитивным образом отразилось на взаимоотношениях рассматриваемых органов, сгладило между ними трения, повысило качество прокурорского надзора» [3, с. 82]. К основным направлениям работы прокуратуры при надзоре за деятельностью ГПУ относились непосредственное руководство производством дознания, наблюдение за следствием, составление заключений по делам, направляемым во внесудебном порядке [2, л. 42].

В ходе надзора за дознанием и следствием органов ОГПУ, прокуратура обращала внимание на допущенные процессуальные нарушения, неправильную квалификацию преступлений, качество обвинительных заключений. В случае отсутствия состава преступления или недостаточности собранных улик следственные дела прокурорами прекращались.

Сотрудики Краевой и Окружных прокуратур за полтора года было рассмотрено 1699 жалоб на действия сотрудики ОГПУ, 40% которых (674) были удовлетворены. Однако, приведенная выше статистика, помимо результативности системы надзора демонстрирует еще одну, более печальную тенденцию – рост общего количества несудебных дел ОГПУ. Ужесточение политиче-

ского режима в период продовольственного кризиса, вызванного срывом кампании хлебозаготовок 1927 и 1928 гг., переход к силовым методам борьбы с кулачеством, привлечение к осуществлению этой политики органов ГПУ грозили нарушением баланса взаимодействия прокуратуры и органов госбезопасности, и, в последствии, фактически способствовали превращению прокурорского надзора за их деятельностью в пустую формальность.

Особенностью организации прокурорского надзора за милицией было то, что прокуратура не осуществляла непосредственного наблюдения за производством дознания. Согласно Постановлению ВЦИК от 16 октября 1924 г., такого рода функции возлагались на следователей [4, с. 784]. Прокурор же осуществлял общее руководство и надзор, а непосредственное наблюдение за производством дознания возлагалось на следователей. Поэтому, чаще всего, прокурор анализировал с работу органов милиции посредством следственных органов, координировал надзорную деятельность следователя, а в случае необходимости - выступал в роли арбитра, разрешая противоречия, возникшие между следственными и милицейскими структурами.

При этом сотрудниками прокуратуры оказывалась и непосредственная практическая помощь милиции. Одной из главных задач в 1920-е гг. являлось создание системы подготовки кадров для милицейских структур, повышение их квалификации. Правовой основой работы в этом направлении стал Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции «Об оказании ответственным работниками губсудов и губпрокуратуры поддержки в деле повышения уровня знаний по правовым вопросам работников милиции» [5, с. 181], принятый еще в 1923 г. Сами руководящие работники прокуратуры осознавали важность его положений: «Одной из основных работ прокуратуры среди органов дознания было и остается воспитание основных кадров милиции и других органов дознания в области усвоения советского законодательства вообще, и, в частности, усвоения производства дознания по установленным нормам Уголовно-процессуального кодекса. Наряду с этим, необходимо преподавать основы Конституции и кодексов РСФСР, а главным образом, работать в области приспособления аппарата органов дознания к более успешной борьбе и пресечению преступности во всех ее видах» [6, л. 324].

Осуществлялась и собственно надзорная функция. Так, за 1-ю пол. 1927 г. сотрудниками Краевой и Окружных прокуратур были проведены 238 обследований органов милиции, были рассмотрены 2042 жалобы на их действия, на основании которых было возбуждено 121 уголовное дело и 159 дисциплинарных производств.

В целом, качество этих обследований было достаточно высоким: в отличие, к примеру, от пропагандистской работы, сотрудники прокуратуры прекрасно понимали значимость своего участия в этих мероприятиях. Поэтому и формальное отношение к этому делу всегда пресекалось Краевым и Окружными прокурорами, причем, достаточно жестко.

Причинами провалов и просчетов в деятельности милицейских структур были кадровый дефицит и низкий профессиональный уровень. Негативно влияло на деятельность органов милиции и то обстоятельство, что в рассматривае-

мый нами период времени она была обременена не свойственными ей функциями исполнения обязанностей, вмененных ей 33-мя центральными и ведомственными актами, предпринимая меры по реализации обязательных постановлений исполкомов, выполняя дополнительные поручения партийных комитетов и Советов [7, с. 336]. Далекое не случайным, в этой связи, нам представляется высказывание Краевого прокурора П.Г. Алимова: «Аппарат органов дознания, особенно в лице милиции в условиях Сибирского края представляет собою боевой кадр передовых позиций, ведущий в чрезвычайно тяжелых условиях борьбу за основы и укрепление мощи Советской власти» [8, л. 132].

К концу 1920-х гг., осознав, наконец, порочность сложившейся практики, прокуратура начинает кампанию по «разгрузке» милиции от второстепенных функций. В Кузнецком округе в 1927 г. для этого была создана даже специальная комиссия во главе с зам. прокурора П.И. Родина.

Несмотря на то, что в архивных фондах отсутствуют какие-либо документы о ее деятельности, мы можем уверенно предположить, что определенных результатов достигнуть удалось. Архивные материалы свидетельствуют о сокращении сроков проведения дознаний. Сами прокуроры отмечали, что уголовные дела стали отвечать требованиям УПК, а доказательная база становилась более солидной [6, л. 344].

Данные положительные результаты, с нашей точки зрения, не означали полное решение всех проблем региональной милиции, однако, безусловно, свидетельствуют о начале процесса повышения качества ее, в котором прокурорский надзор сыграл далеко не последнюю роль.

Литература

1. *История и современные тенденции развития гражданского общества и государства: правозащитный аспект /под. ред. С.О. Гаврилова, А.В. Гавриловой. – М., 2019.*

2. *Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. Р-20. Оп. 2. Д. 19.*

3. *Гридунова И.А. Прокуратура Алтай в годы новой экономической политики. Дисс. ...канд.ист.наук. - Барнаул, 2010.*

4. *Собрание Узаконений (СУ) РСФСР. 1924. № 78.*

5. *Еженедельник советской юстиции. 1923. № 7-8.*

6. *Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф.Р-40. Оп.1. Д.3.*

7. *Мулукаев Р.С, Епифанов А.Е., Малыгин А.Я. История Отечественных органов внутренних дел.- М., 2005.*

8. *ГАКО. Ф.Р-40. Оп.2. Д.6.*

References

1. *History and current trends in the development of civil society and the state: human rights aspect /ed. by S. O. Gavrilova, A.V. Gavrilova. – M., 2019.*

2. *State archive of Novosibirsk region. F. R-20. I. 2.*

3. *Gridunova I.A. Altai Prosecutor's office in the years of the new economic policy: PhD, Barnaul, 2010.*

4. *Collection of laws of the Russian Federation. 1924. № 78.*

5. *Weekly of Soviet justice. – 1923. – № 7 - 8.*
6. *State archive of Kemerovo region. F. R-40. I. 1.*
7. *Mulukaev R.S., Yepiphanov A.E., Malygin A.Y. History of domestic internal Affairs bodies. – M., 2005.*
8. *State archive of Kemerovo region. F. R-40. I. 2.*