

УДК (477)340.15“1922/1929”

**Д.А. ТИХОНЕНКОВ**, канд. юрид. наук, доц., Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

## **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОРГАНАМИ ДОСУДЕБНОГО (ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО) РАССЛЕДОВАНИЯ В УКРАИНЕ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ НЭПА (1922 – НАЧАЛО 1929 ГГ.)**

*Ключевые слова:* прокурорский надзор, органы дознания и предварительного следствия, новая экономическая политика

Верховной Радой Украины 13.04.2012 г. был принят первый УПК Украины. До этого момента в стране действовало старое уголовно-процессуальное законодательство, в которое в годы независимости вносились незначительные изменения. Некоторые положения Кодекса являются совершенно новыми, а ряд традиционных норм творчески переосмыслены. Естественно, что только правоприменительная практика покажет, и уже показывает, достоинства и недостатки этого важнейшего нормативно-правового акта и поможет определить пути дальнейшего реформирования уголовно-процессуального законодательства Украины.

Реализация реформы требует четкого определения роли и места органов досудебного расследования и прокуратуры в правоохранительной системе нашего государства, уточнения их полномочий и взаимодействия. Реформа должна опираться на историю и практику других стран, а также отечественный опыт (как позитивный, так и отрицательный) организации контроля и надзора за органами досудебного расследования, в том числе и в советское время. Особый интерес представляет период проведения новой экономической политики, когда был реанимирован институт прокуратуры и заложены основы прокурорского надзора.

В советской историко-правовой литературе эта тема поднималась в работах Ю.А. Каленова, В.Г. Лебединского, В.С. Тадевосяна, В.М. Савицкого, В.Н. Жогина и других. Эти исследователи делали акцент на анализе действующего законодательства, а истории прокурорского надзора за органами досудебного расследования в интересующих нас период в их трудах отводилось незначительное место. При этом они опирались на законодательство СССР и РСФСР, подчеркивая положительный опыт надзора.

В современной научной литературе сложился негативный подход при оценке правового положения деятельности советских органов расследования. Оформилась определенная конъюнктура показывать эти органы как репрессивные, действующие исключительно в интересах правящей коммунистической партии, как орудие борьбы с любой оппозицией. Реальная следственная работа, правовые основы деятельности органов досудебного расследования и прокурорский надзор за ними, как правило, не рассматриваются. Попытки взвешенного подхода обозначились в работах В.В. Сухоноса, В.Г. Ключкова, В.В. Мурзы и ряда других украинских ученых. Однако, они не выделяют эту проблему как самостоятельное научное исследование. Поэтому необходимо объективно проанализировать правовое положение и деятельность этих органов на основе действовавших нормативных актов и архивных материалов.

В первом советском уголовно-процессуальном кодексе Украины 1922 года, и в последующем, органы досудебного расследования назывались органами предварительного расследования. Этим термином охватывалось дознание и предварительное следствие. В рассматриваемый период под дознанием предусматривалась первоначальная стадия предварительного расследования, предшествующая предварительному следствию и имеющая своей целью зафиксировать следы преступления, собрать самые первые улики по горячим следам и принять неотложные меры для выяснения преступления и преступника, после

чего общее и детальное расследование переходит в стадию предварительного следствия. Предварительное следствие выступало как второй этап процесса по расследованию преступлений, на котором происходит собирание и проверка доказательств в том виде и в тех формах, в каких они позднее будут нужны суду при разрешении дела по существу.

Согласно УПК УССР 1922 г. органами дознания являлись милиция и уголовный розыск, ГПУ, а в определенных случаях различные инспекции, правительственные учреждения и должностные лица [1]. Основными органами предварительного следствия по положению о судеустройстве УССР 1922 г. были народные следователи при следственных участках, старшие следователи при губернских судах и следователи по важнейшим делам при Верховном суде и НКЮ УССР [2]. Надзор за органами дознания и предварительного следствия был возложен на прокуратуру УССР уже с самого момента ее образования и закреплен в принятом 28.05.1922 года положении о прокурорском надзоре [3]. Эти положения и УПК УССР явились правовой базой, вокруг которой складывалась система контроля за дознанием и предварительным следствием.

В соответствии с положением о НКЮ УССР от 01.08.1923 г. надзор за следствием и дознанием сосредотачивался в 3-м подотделе прокуратуры УССР. В функции подотдела входило: 1) осуществление непосредственного надзора за деятельностью следователей по важнейшим делам при НКЮ и Верховном Суде в области раскрытия преступлений и за деятельностью Главмилиции и Угрозыска в области обнаружения и исследования преступлений; 2) принятие мер к улучшению квалификации работников дознания и следствия; 3) создание единых форм отчетности; 4) рассмотрение жалоб на незаконные действия органов дознания и следствия, медлительности производства, несоблюдение сроков предъявления обвинений и т.п. [4].

Постановлением ЦИК Украины от 21.11.1923 г. из 3-го подотдела был выделен самостоятельный 4-й подотдел по надзору за

органами ГПУ[5]. Его заведующим был назначен 27-летний С.А. Янский. Помимо него по состоянию на 20.12.1923 г. в подотделе работало еще 6 человек: 2 прокурора при НКЮ – Модылевский и Заруцкий, секретарь Романов и 3 делопроизводителя – Шаргей, Абрамов и Буянов. Все, кроме делопроизводителей, являлись коммунистами, высшее образование было только у С.А. Янского (л.220 [4]).

На подотдел возлагались следующие обязанности: 1) наблюдение за деятельностью органов ГПУ в области раскрытия преступлений; 2) улучшение кадров следственных работников ГПУ; 3) создание единых форм отчетности органов ГПУ; 4) рассмотрение жалоб на незаконные действия работников ГПУ, медлительность производства, несоблюдение сроков предъявления обвинений и т.п. Эту работу 4-й подотдел должен был проводить непосредственно и через губернские (впоследствии – окружные) прокуратуры [4].

С самого начала перед 3-м, а затем 4-м подотделами возникли трудности, связанные с необходимостью привести деятельность органов ГПУ в соответствие с новым законодательством. Прежде всего, встала задача содействовать размежеванию административных, следственных и судебных функций Госполитуправления. По инициативе Прокуратуры УССР к концу 1923 г. было завершено полное изъятие из органов ГПУ судебных функций и передача их особо учрежденным для этого чрезвычайным сессиям. Равным образом были приняты меры к точному определению прав ГПУ, как административного органа. Другая не менее важная задача Прокуратуры УССР заключалась в четком определении подследственности органов ГПУ, которая начиналась с мелких уголовных преступлений и кончалась крупными политическими делами. К концу 1923 г. – началу 1924 г. в законодательном порядке подследственность ГПУ была, во-первых, сужена и, во-вторых, точно определена. Это дало, с одной стороны, возможность Госполитуправлению сосредоточить свое внимание на особо важных государственных преступлениях и, с другой стороны,

облегчило наблюдение за законностью деятельности этих органов.

К началу 1924 г. были решены основные организационные вопросы, определены функции органов Госполитуправления и уточнены полномочия прокуратуры при наблюдении за ними. Законодательное выражение этот период нашел в секретном постановлении ВУЦИК «О взаимоотношениях ГПУ и органов прокурорского надзора» от 20.09.1923 г. [6].

Теперь дознание, проводимое органами ГПУ по делам о контрреволюционных преступлениях и военном шпионаже (ст.ст.57–73 и 213 УК УССР), в изъятие из УПК, приравнивалось к предварительному следствию. Прокурорский надзор в отношении этих дел мог осуществляться только с момента окончания розыскной разработки и начала формального следствия. Ведущие дела сотрудники ГПУ обязывались выполнять указания прокурора о выполнении требований уголовно-процессуального законодательства при возбуждении уголовных дел, предъявлении обвинения, производстве арестов, обысков и выемок, а также в отношении соблюдения сроков ведения следствия (ст.5 положения о ГПУ от 22.03.1922 г. и ст.ст.112, 119, 131, 148, 178 и 180 УПК УССР). При всех прочих указаниях по делам о контрреволюции и военном шпионаже действовал следующий порядок: 1) в случае несогласия начальника отделения с указаниями соответствующего помощника прокурора вопрос переносился на рассмотрение губернского прокурора и начальника губотдела ГПУ; 2) если вопрос не разрешался на губернском уровне, то его рассмотрением должен был заниматься центр (л.79 [6]).

В соответствии с декретом ВУЦИК от 06.12.1922 г. могли вести предварительное следствие также по делам о бандитизме, разбое и грабеже, совершенном рецидивистом или группой лиц (ст.76, ч.2. 183 и 184 УК УССР). Постановлением от 20.09.1923 г. устанавливалось, что надзор за такими делами должен осуществляться прокуратурой на основаниях и в порядке, предусмотренных при

наблюдении за органами дознания (ст.ст.104–109 УПК УССР) (л.79об [6]).

Указания прокуроров третьего и четвертого подотделов Отдела Прокуратуры НКЮ фиксировались в наблюдательных производствах, которые заводились по делам, находящимся в производстве органов предварительного расследования [7]. Сюда же приобщались присылаемые следователями копии постановлений о приступлении к производству по делу (ст.112 УПК УССР), о привлечении лица в качестве обвиняемого (ст.131), об избрании меры пресечения (ст.163), о прекращении предварительного следствия (ст.207) и другие важные материалы дела. К концу 1923 г. наблюдательные производства начинают заводиться и в некоторых губернских прокуратурах [8].

Постановление от 20.09.1923 г. предписывало органам ГПУ соблюдать ст.115 УПК, в соответствии с которой законченные следствием производства вместе с обвинительными заключениями должны были направляться прокурору для прекращения или предания суду. Дела о должностных преступлениях (ст.ст.105–118 УК УССР) сотрудников ГПУ не ниже начальников отделений губернских органов ГПУ подлежали направлению в Центральное распорядительное совещание в составе прокурора УССР Н.А. Скрыпника и председателя Госполитуправления В.Н. Манцева. Совещание принимало решение о направлении дел к слушанию в чрезвычайную сессию, либо прекращало их. Оно также имело право возвращать дела на доследование (л.79 [6]).

Центральное распорядительное совещание начало регулярно проводиться с лета 1922 г. На совещании 15.08.1922 г. были заслушаны доклады по 28 делам о преступлениях сотрудников ГПУ (дело № 334-115 по обвинению работника СОЧ ГПУ И.М. Каплан-Моисеева в спекуляции и даче ложных сведений; дело № 821-130 о бандитизме членов особой группы ГПУ В.А. Федорова, А.К. Штеймана, В.И. Мартыненко, Б.Я. Мирского, М.В. Иванова, А.К. Кобозевой-Ивановой, Н.В. Игнатова и М.Е. Шустко; дело № 1029 сотрудника ОДТОГПУ ст. Дебальцево М.Ю. Брикмана,

обвиняемого в пьянстве и дискредитации советской власти; дело №1068 сотрудников особого отделения ГПУ И.Е. Стахурского и Я.М. Гормах-Бутлак – в преступлениях по должности; дело № 1075 работника особого отдела Харьковского военного округа Я.Б. Житомирского – в расшифровании сексота и др.) Почти все дела были направлены в ЧС. Госполитуправлению УССР было предложено издать циркуляр, предписывающий следователям ГПУ при докладе дел на распорядительном совещании представлять впредь мотивированные заключения, из которых было бы видно, что дела действительно подлежат передаче в ЧС [9].

Работу по рассмотрению следственных производств, присылаемых из ГПУ УССР в 4-й Подотдел, выполняли два прокурора НКЮ М.Н. Модылевский и С.Е. Заруцкий. В конце 1923 г. – начале 1924 г. на руках у каждого из них постоянно находилось около 6 производств. В течение 1923 года они рассмотрели 170 законченных ГПУ дел, по которым было вынесено 64 постановления о возвращении к доследованию, 15 дел были прекращены, а материалы по ним направлены в Особую комиссию по административной высылке при НКВД УССР (л.16об [4]).

В состав вышеуказанной комиссии в качестве постоянного члена входил заведующий 4-м подотделом Надзора за органами ГПУ С.А. Янский. Комиссия начала функционировать с 23.11.1923 г. К 26.01.1924 г. было проведено 11 заседаний, протоколы которых регулярно представлялись в Отдел Прокуратуры (16об [4]).

В соответствии с секретным постановлением ЦИК СССР от 28.03.1924 г. «О правах органов ГПУ в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационные лагеря» общесоюзным органом госбезопасности был составлен список местностей, пребывание в которых административно высылаемым лицам запрещалось. В список вошли Москва, Ленинград, Харьков, Одесса, Киев, Ростов-на-Дону и Крымская АССР [10]. В Украине такие местности были определены

несколькими днями раньше – 19 марта в постановлении ВУЦИК и Совнаркома «О воспреещении социально-опасным гражданам пребывания в определенных местностях УССР». Такими местностями были объявлены: города Харьков, Киев, Одесса, Екатеринослав, Николаев, Херсон и их окрестности на расстоянии 50-ти верст; Волынская, Подольская и Донецкая губернии; Балтский, Одесский, Николаевский, Херсонский и Елисаветградский округа [11]. ОГПУ СССР, руководствуясь постановлением от 28 марта и своим списком, стало проводить высылки в местности, перечисленные в украинском постановлении. Противоречие было устранено только после прокурорского протеста и последовавшего вслед за ним ходатайства ВУЦИК в ЦИК СССР о внесении дополнения в союзное постановление (л.92 [10]).

Помимо участия представителя прокуратуры в различных коллегиальных органах и ведения формального контроля (т.е. получения копий всех постановлений по возникающим в ГПУ делам) к концу 1923 г. 4-й подотдел ввел практический надзор. Он осуществлялся посредством личных докладов уполномоченных ГПУ заведующему подотделом С.А. Янскому. Он давал разъяснения и предложения по конкретным делам. Кроме того, С.А. Янский направлял в ГПУ УССР письменные указания, отмечая нарушения при производстве предварительного следствия, выявленные в процессе прокурорского надзора. В 1923 г. было дано 22 письменных разъяснений (л.15об [4]).

С 15.12.1923 г. подотделом стал проводиться надзор за движением арестованных, числящихся за Госполитуправлением (л.16об. [4]), [17]. В этом же месяце начинается инструктирование губернских прокуратур по вопросам надзора за местными органами ГПУ (л.17об [4]). Из 63 циркуляров, изданных в 1923 г. Отделом Прокуратуры, 5 было посвящено надзору за ГПУ (о направлении дел о контрреволюционных преступлениях, об обращении в Прокуратуру республики во всех случаях разногласия между губпрокурором и



ГПУ и др.) (л.60б [4]). В свою очередь, ГПУ УССР стало присылать на согласование в 4-й подотдел все свои приказы об улучшении следственного производства (л.16 [4]).

Организационный период в процессе становления прокурорского надзора за органами предварительного расследования совпал с ревизией Отдела Прокуратуры НКЮ УССР по линии Народного комиссариата РКИ. Обследование было произведено старшим инспектором В.Я. Росток и юрконсультантом юридической части НК РКИ Б.И. Заикиным с 10.12.1923 г. по 25.01.1924 г. (л.1,185 [4]). Результаты были отражены в докладе, значительное место в котором отводилось оценке работы прокуратуры (л.15-18об [4]), [22].

Проанализировав работу подотдела, ревизоры РКИ сделали ряд замечаний и сформулировали предложения, основной смысл которых можно свести к следующему:

1) необходимо усилить инструктирование губернских прокуратур в области надзора за местными органами предварительного расследования;

2) разработать для губернских прокуратур единую схему доклада (посылаемого в Отдел Прокуратуры) о работе в области надзора;

3) разработать форму статистического отчета о движении дел, находящихся в следственном производстве;

4) принять меры к улучшению квалификации следственных работников;

5) командировать на организуемые при НКЮ юридические курсы для повышения квалификации прокурорский состав (л.31, 33, 33об [4]).

Уже в 1923 году было определено, что губпрокуроры обязаны представлять в Отдел Прокуратуры НКЮ периодические (каждые 3 месяца) и годовые отчеты о надзоре за ГПУ с приложенной к ним статистической ведомостью. Однако, в первых отчетах губернские прокуроры давали самые разнообразные сведения, умалчивая зачастую о главном и существенном [12]. Это обстоятельство побудило Прокурора УССР поручить Общему подотделу разработать схемы докладов прокуроров и

подумать о введении ежемесячной отчетности вместо трехмесячной. Подотдел разработал схему такой отчетности в форме «талона А», а к концу февраля 1924 г., обобщив работу по наблюдению за органами предварительного расследования, установил основные формы надзора (л.6 [4]).

После проведения организационной работы прокуратура сконцентрировала свое внимание на существе ведения дел, и, прежде всего, на разграничении следствия и дознания. На протяжении всего 1924 г. прокурорам подотдела приходилось изживать следующие недостатки; а) ведение следствия по самым разнообразным делам без достаточного на то основания; б) сосредоточение следователей на добывании признания обвиняемого, вместо собирания объективных доказательств; в) длительное ведение следствия; г) необоснованное применение в качестве меры пресечения содержания обвиняемых под стражей [13].

Бороться с этими недостатками было довольно сложно. Прокуратура нередко сталкивалась с низкой квалификацией работников на местах, а иногда с их полной профессиональной непригодностью. Еще труднее было преодолевать консерватизм мышления и стремление отдельных следователей действовать по правилам военного времени. Изживая инерцию «красного террора» и наблюдая за тем, чтобы деятельность органов расследования соответствовала требованиям нового законодательства. В течение 1924 г. Отделом Прокуратуры было издано 60 циркуляров по вопросам деятельности органов ГПУ и надзору за ними (л.227, 129 [13]). Эта работа дала положительные результаты. Вместо множества конфликтов между прокуратурой и ГПУ, имевших место на периферии в 1923 г. и требовавших вмешательства центра, в 1924 г. их было лишь 5. К тому же они носили принципиальный характер (л.228 [13]).

Особое внимание было уделено повседневному наблюдению за производством дознания и следствия в органах Госполитуправления и инспектированию по конкретным делам. Согласно неполным данным общее количество

дел ГПУ в первом полугодии 1924 г. по сравнению со вторым полугодием 1923 г. уменьшилось с 7393 до 6407, т.е. на 13,5 %. Сокращение было достигнуто главным образом за счет изъятия из ведения ГПУ неподследственных ему дел. В указанный период количество прекращенных прокуратурой дел уменьшилось с 15,5 до 14 %, что косвенно говорит о понижении числа необоснованно возбужденных дел. Если по состоянию на 01.01.1924 г. за Госполитуправлением числилось 10980 арестованных, то к 1 июля эта цифра упала до 6743. Последний результат был достигнут не без активного участия прокуратуры в деятельности Особой комиссии по административной высылке. В 1924 г. на заседаниях комиссии представителями прокуратуры было дано 400 заключений по отдельным делам. Работа в Центральном распорядительном совещании за год выразилась в 166 письменных заключениях (л.227–229 [13]).

К сказанному следует добавить, что в рассматриваемый период прокуратурой совместно с ГПУ было проведено несколько компаний по борьбе с фальшивомонетчиками, т.н. «церковной контрреволюцией», нерациональным расходованием средств, несвоевременной выплатой зарплаты и т.д. Под руководством прокуратуры происходило изъятие «контрреволюционного» и преступного элемента на транспорте, разгрузка пограничной полосы от перебежчиков.

4-й отдел Надзора за ГПУ участвовал в работе Военного Совета и постоянных совещаниях по борьбе с бандитизмом при СНК УССР. Благодаря этому отдел мог контролировать как работу местных военных совещаний, так и все мероприятия по борьбе с бандитизмом, проводимые органами ГПУ (л.228 [13]).

Деятельность самой прокуратуры с момента ее образования находилась под контролем Совнаркома, ВУЦИК и его Президиума. Вопросы, связанные с надзором за органами дознания и предварительного следствия поднимались на Всеукраинских съездах Советов и работников юстиции. Создание прокуратуры

отнюдь не ослабило партийного контроля за деятельностью органов госбезопасности, но несколько изменило сам его процесс. В приказе № 34 по НКЮ УССР определялось, что все сношения с партийными органами должны носить неформальный характер и выступать в виде «подготовительно-руководственной» работы. Высшие должностные лица прокуратуры обязаны были в неофициальном порядке выяснять как вопросы политического характера, так и вопросы формирования личного состава органов прокурорского надзора.

Эти неформальные сношения с компартией необходимо было строго выделять из общего делопроизводства, для чего устанавливался следующий порядок:

1) вся переписка 4-го подотдела прокуратуры с ЦК КП(б)У и др. партийными органами по вопросам надзора за ГПУ не могла проходить за подписями членов компартии, на всех документах первой должна была ставиться подпись прокурора УССР (Н.А. Скрыпника), второй – заведующего подотделом (С.А. Янского);

2) заведующий 4-м подотделом должен был непосредственно вести предварительные переговоры с завучраспредом и заворгинспектором ЦК КП(б)У относительно всех назначений, перемещений и т.п. внутри подотдела;

3) материалы, отражающие взаимоотношения с партийными органами, подлежали изъятию из следственных, судебных и прокурорских дел и должны были храниться в отдельной папке у заведующего 4-м подотделом;

4) регистрация вышеуказанных материалов должна была проводиться через секретную регистрацию [14].

Таким образом, нельзя говорить о самостоятельности прокурорского надзора за ГПУ. Он мог осуществляться только в рамках большевистской доктрины в условиях жесткой кадровой политики партийных органов. В отчете Наркомюста 8-му Всеукраинскому съезду Советов отмечалось, что в 1924 г. личный состав прокурорского надзора почти на 100 % состоял из коммунистов (127 из 129) [15]. О полном «окоммунизировании» прокурорского

состава, как большом достижении, говорилось в постановлении «О деятельности Государственной Прокуратуры», принятом 19.02.1925 г. IV сессией ВУЦИК VIII созыва [16].

В поднадзорных органах ГПУ также наблюдался высокий процент членов компартии. Согласно данным Госполитуправления УССР, из 641 сотрудника этого ведомства к 01.11.1924 г. 172 являлись коммунистами. В Киевском, Одесском, Волынском, Подольском, Екатеринославском, Донецком, Полтавском и Черниговском губотделах ГПУ данное соотношение выражалось в следующих цифрах: 115-31, 100-23, 84-27, 65-15, 61-23, 55-27, 55-24, 52-19. На 3409 штатных сотрудников органов госбезопасности Украины приходилось 1366 членов КПУ. Практически все руководящие посты занимали коммунисты [17].

Можно сказать, что прокурорский надзор смешивался с партийным контролем и как бы являлся его составной частью. Взаимоотношения партии с органами ГПУ и прокуратуры определялись в различных секретных нормативных актах. Деятельность органов безопасности опиралась на партийные директивы, которыми руководствовались и прокурорские работники при осуществлении надзора. При арестах коммунистов, при возбуждении против них уголовных дел помимо прокуратуры в известность ставились партийные органы. Мнение последних часто являлось определяющим при направлении дел и судебном решении [18, с.140].

Надзор за деятельностью старших следователей при губсудах, народных следователей и местных органов дознания производился через губернские прокуратуры, которые обязаны были предоставлять в прокуратуру УССР квартальные и годовые отчеты (л.3, 9 [4]). Права прокурора, надзирающего за следствием и дознанием, заключались в том, что он мог в любое время знакомиться с всеми материалами дознания и актами предварительного следствия, давать указания по конкретным делам, предлагать провести те или иные процессуальные действия. По каждому вновь начатому делу прокурору представля-

лись копии постановлений, предусмотренных ст.ст.112, 131, 163, 207 УПК УССР, которые приобщались к наблюдательным производствам. Прокурор санкционировал возбуждение уголовного дела и меру пресечения. По окончании следствия им решался вопрос о прекращении дела, направлении его в суд или возвращении производства к доследованию. Кроме того, прокурору подавались жалобы на действия органов дознания и предварительного следствия, которые им же разрешались. Прокурор имел право налагать дисциплинарные взыскания на должностных лиц органов дознания и следователей. Постановления о наложении взысканий подлежали обязательному исполнению [19].

Становление прокурорского надзора за следствием и дознанием быстрее шло в центре. На местах, как видно из отчетов губпрокуроров (л.195–200об [4]), прокурорский надзор в данной области начал проявляться только к концу 1923 г. В своих отчетах губернские прокуроры указывают на такие трудности, как недостаточность лиц прокурорского надзора, слабая квалификация многих прокурорских работников, отсутствие отработанной системы надзора.

Серьезным препятствием являлось также то, что согласно ст.7 положения о судостроительстве УССР 1922 г. предварительное следствие и дознание находились не только под наблюдением прокуроров, но и судебной системы [2]. Двойная зависимость обнаружила ряд недостатков, проявившихся в параллелизме, а часто и во вмешательстве суда и прокуратуры в функции друг друга при осуществлении надзора и руководстве деятельностью следователей и органов дознания. Данная проблема нашла свое отражение в ряде специальных циркуляров. Так, в марте 1923 г. НКЮ УССР издал циркуляр № 32 «О взаимоотношениях между прокуратурой, судом, следователями и органами НКВД по делам дознания и следствия» [19], а 4 июня Наркомюстом был издан циркуляр «О разграничении компетенции прокуратуры и суда в области надзора за следствием» [20]. В результате применения

этих и некоторых других нормативных актов роль прокуратуры в области надзора за следствием и дознанием усилилась.

Постепенно в процессе практической деятельности по надзору за органами предварительного следствия и дознания накапливался определенный опыт работы, складывались устойчивые формы надзора, которые были обобщены в резолюции II-го Всеукраинского съезда работников юстиции «Об органах следствия и дознания и прокурорском надзоре за ними». Такими формами являлись: 1) периодические доклады следователей и работников органов дознания; 2) периодические посещения прокурором органов дознания и следствия для заслушивания докладов по делам, находящимся в их производстве, а также по отдельным вопросам; 3) затребование прокурором отдельных дел и материалов для личного обозрения; 4) посещение прокурором домов предварительного заключения и опрос заключенных и 5) рассмотрение жалоб и заявлений заключенных под стражу и их родственников [21, с.17].

Пока компартия проводила курс новой экономической политики, возрастала и роль прокуратуры. К 1925 г. ее авторитет значительно окреп. Опираясь на поддержку партийных органов, она уже довольно эффективно осуществляла надзор за органами дознания и предварительного следствия. Подтверждением тому может служить не только приведенная выше статистика (за сухостью цифр не всегда просматривается реальная картина происходящего), но и конкретные эпизоды того времени.

Вот несколько живых примеров. По инициативе органов прокуратуры 28.01.1923 г. была ликвидирована действовавшая в Прокуровском уезде Подольской губернии тройка № 4 по «выкачке» оружия. В отношении ее членов возбуждено уголовное дело. Следствие установило свыше 40 случаев незаконных публичных расстрелов и факты неправомερных конфискации [22]. Вмешательство прокуратуры в марте 1926 г. положило конец операции дорожно-транспортного отдела ГПУ ст.

Кобеляки «по раскрытию банды», а вернее по истязанию крестьян. Слухи об имевших место при арестах и допросах избиениях и самых разнообразных издевательствах дошли до окружного прокурора Онищенко. Он произвел проверку и 6 марта написал докладную записку губпрокурору Яковлеву, а тот в свою очередь препроводил ее вместе со своим рапортом прокурору УССР. По требованию центра 13 марта губпрокурор и комиссия губкома прибыли на место для выяснения всех обстоятельств. Начальник отдела ГПУ Кутин, линейные агенты Диденко, Мороз и еще 3 сотрудника ГПУ были арестованы. Затем собран сход селян (2000 чел.), где подтвердились массовые нарушения законности. Было возбуждено уголовное дело. А чтобы окончательно успокоить крестьян, было решено судебное слушание по делу провести в Кобеляках [23]. Подобных эпизодов можно привести достаточно много. Именно из них слагался авторитет прокуратуры как органа, надзирающего за законностью и способного противостоять произволу.

Когда же наметился отход от принципов НЭПа, то стали меняться и задачи прокуратуры. Теперь партийные органы, как верно подметил исследователь И.Б. Усенко, ориентировали ее не столько на контроль за деятельностью органов ГПУ, сколько на помощь им [24, с.48]. При этом компартия не полагалась полностью на прокуратуру, а дублировала ее действия. Два раза в месяц ГПУ УССР обязано было отправлять в ЦК КП(б)У спецсводки. В них отмечались мероприятия по борьбе с преступностью, контакты с прокуратурой, а также ситуация в промышленности и сельском хозяйстве, настроение рабочих, крестьян, студентов и т.д. [25]

Нередко прокурорский надзор явно подменялся партийным контролем. Так, в течение всего 1926 г. при Политбюро ЦК КП(б)У работала комиссия по рассмотрению дел провокаторов – бывших агентов жандармских управлений и охранных отделений. По сути, комиссия решала вопросы, входящие в компетенцию прокуратуры. Она направляла дела



провокаторов в чрезвычайные сессии или прекращала их. Кроме того, комиссия давала судебным органам рекомендации, а иногда и прямые предписания о том, какой приговор они должны вынести. Довольно часто в протоколах комиссии встречаются формулировки: «считать возможным применение высшей меры социальной защиты», «признать необходимым применение высшей меры», «обойтись без высшей меры, на усмотрение суда» [26]. В данном случае можно говорить о наличии досудебного приговора.

Сворачивание новой экономической политики обозначилось и в постановлениях ВУЦИК и СНК УССР от 09.06.1926 г. и 10.10.1928 г., которые значительно расширили компетенцию органов Госполитуправления. Как уже отмечалось, в соответствии с этими нормативными актами ГПУ было предоставлено право вести дела о должностных, хозяйственных, имущественных и др. преступлениях. Дознание и предварительное следствие по данным делам должно было осуществляться под непосредственным надзором прокуратуры. Руководствуясь постановлением 1926 г. лица прокурорского надзора могли признавать дознания достаточно полными и, в изъятие из УПК, возвращать дела органам ГПУ, производившим эти дознания, для совершения только самых необходимых следственных действий. Следователь ГПУ мог ограничиться предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и составлением обвинительного заключения (ст.3). В постановлении 1928 г. законодатель пошел еще дальше, разрешив прокурорам направлять в органы Госполитуправления любое дело (ст.2). Эти меры следует рассматривать не как расширение полномочий прокуратуры, а как стремление упростить и ускорить производство по делам [27].

Согласно постановлению 1926 г. лица прокурорского надзора, получив из ГПУ дело, могли его прекратить, направить в судебный орган (ст.4) или вернуть на доследование (ст.6). Точно также должен был поступать прокурор в соответствии с постановлением 1928 г. (ст.ст.4, 5). Кроме того, он мог на 1

месяц продлить срок содержания под стражей лиц, числящихся за Госполитуправлением. В случае несогласия окружного прокурора на продление срока содержания под стражей, представление органа ГПУ о продлении данной меры пресечения отсылалось в Отдел Прокуратуры НКЮ УССР на окончательное разрешение. До получения соответствующего распоряжения срок считался продленным. Продление содержания под стражей на дальнейший срок допускалось лишь с разрешения генерального прокурора УССР или его заместителя (ст.6). Мера пресечения, примененная к лицам, числящимся за Особым совещанием при Коллегии ГПУ УССР, могла быть изменена или отменена только самим совещанием или Отделом Прокуратуры НКЮ УССР (ст.7) [27].

Одновременно с постановлением от 10.10.1928 г., уточнившим функции ГПУ и прокуратуры, ВУЦИК и СНК УССР приняли секретное постановление «О взаимоотношениях органов ГПУ УССР, прокурорского надзора и суда». Оно отменило секретное постановление от 20.09.1923 г., но полностью сохранило содержащиеся в нем принципы [6].

Тогда же было издано новое положение о чрезвычайных сессиях (ЧС). В основу этого документа легли разработанные в Наркомюсте проекты: 1) о ЧС Верховного суда УССР, Главного суда АМССР и окружных судов УССР и 2) о порядке прохождения дел в ЧС этих судов [28].

По представлению органов прокурорского надзора дела поступали в распорядительные совещания, которые решали вопрос о направлении их в ЧС. Центральное распорядительное совещание состояло из генпрокурора республики, председателя ГПУ УССР и народного комиссара РКИ. Подобным образом из руководителей соответствующего уровня формировались все остальные распорядительные совещания.

Центральное совещание имело право изымать из общей подсудности и передавать в ЧС дела о вооруженных восстаниях, террористических актах, квалифицированной контрабан-

де и некоторых других контрреволюционных преступлениях и особо опасных преступлениях против порядка управления (ст.ст.54<sup>2</sup>, 54<sup>3</sup>, 54<sup>4</sup>, 54<sup>5</sup>, 54<sup>7</sup>, 54<sup>8</sup>, 54<sup>9</sup>, 54<sup>13</sup>, 56<sup>16</sup>, 56<sup>24</sup> УК УССР ред. 1927 г.) Оно могло: 1) направлять дела для доследования любому следственному органу; 2) изменять квалификацию преступления; 3) изменять меру пресечения, принятую в отношении обвиняемого и 4) прекращать дела. К компетенции остальных распорядительных совещаний относились дела о шпионаже (ст.54<sup>6</sup>), всякого рода деятельности, направленной к подготовке или совершению контрреволюционных преступлений (ст.54<sup>11</sup>), пропаганде и агитации против советской власти (ст.54<sup>10</sup>), контрреволюционном саботаже (ст.54<sup>14</sup>), бандитизме (ст.56<sup>17</sup>), подделке денежных знаков (ст.56<sup>22</sup>) и о недонесении о достоверно готовящихся или совершенных преступлениях (ст.ст.54<sup>12</sup>, 56<sup>23</sup>). Кроме того, по представлению органов прокурорского надзора в распорядительное совещание могли быть направлены иные дела. А в местностях, объявленных на исключительном положении, прокуроры имели право посылать указанные выше дела непосредственно в ЧС по принадлежности.

Присутствие прокурора было обязательно в тех заседаниях ЧС, в которых не была допущена защита. После вынесения приговора он мог в течение 48 часов вынести протест, а также не пропустить кассационную жалобу, составив о том мотивированное постановление. О смертном приговоре не позже как через час следовало по телеграфу сообщить генеральному прокурору с указанием точного времени вынесения приговора (числа, месяца, часов и минут), краткой сущности обвинения со ссылкой на соответствующие статьи УК УССР, фамилии, имени, отчества, социального происхождения и социального положения осужденного, его возраста и др. существенных по делу обстоятельств. Если в течение 48 часов не поступало распоряжение о приостановлении приговора и дело не затребовалось в порядке надзора, а кассационная жалоба не была пропущена, то приговор приводился в исполнение [29].

Следует заметить, что постановление от 10.10.1928 г. о ЧС, по сравнению с аналогичным постановлением 1924 г., не вводило никаких принципиальных новшеств, в том числе и в отношении полномочий прокуратуры. Видимо его принятие было связано с необходимостью отразить в законодательстве о ЧС изменения в административно-территориальном делении Украины и привести это законодательство в соответствие с новой редакцией УК УССР.

Таким образом, органы прокурорского надзора в центре и на местах в 1928 г. обладали практически теми же правами, что и в предыдущие годы. Однако понимание этих прав ограничивалось узкими рамками большевистской доктрины. Являясь органической частью советской партийно-государственной системы, прокуратура строила свою деятельность в зависимости от колебаний политического курса.

Становление и развитие надзорной функции прокуратуры не могло, конечно, противостоят глобальной политической прерогативе руководства компартии, которое на протяжении 20-х гг. последовательно инициировало показательные процессы против своих действительных и мнимых противников. В 1921 и 1923 гг. были соответственно организованы и проведены процессы против левых эсеров и меньшевиков. В результате лидеры этих партий были отправлены в концлагеря, а большевики избавились от политических конкурентов [30, с.34-37; 31, с.251]. 1924–1925 гг. отмечены наступлением на украинскую интеллигенцию. Тогда были сфабрикованы дела о шпионской организации «Центр действия» и об экономическом шпионаже на «Югостали», организованы другие процессы над специалистами народного хозяйства по обвинению их в «технической контрреволюции» [30, с.37–43].

В конце 20-х гг. началась замена нэпа командно-административной системой управления, обострилась социальная и внутривнутриполитическая ситуация. Кризис хлебозаготовок (когда крестьяне отказывались сдавать хлеб по низким государственным ценам и т.п.)

коммунистическое руководство решило преодолеть путем проведения карательных мероприятий. В мае 1928 г. на закрытом заседании Политбюро КП(б)У был заслушан доклад В.А. Балицкого и принято постановление, нацеливавшее органы ГПУ на применение репрессий против «антисоветских элементов в деревне» [32, с.50]. Одновременно началось новое наступление на творческую интеллигенцию и «спецов». Увертюрой к массовым репрессиям стало «Шахтинское дело» (1928 г.) [30, с.43–50]. С усилением репрессивно-карательной функции государства стали меняться и приоритеты в прокурорской работе. Центр тяжести переместился на обвинение, а надзор за Госполитуправлением стал подменяться содействием ему.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Уголовно-процессуальный кодекс УССР : от 13.09.1922 г. // СУ УССР. – 1922. – № 41. – Приложение к ст. 598.
2. Положение о судеустройстве УССР : от 16.12.1922 г. // СУ УССР. – 1922. – № 54. – Ст. 779.
3. Положение о прокурорском надзоре : от 28.06.1922 г. // СУ УССР. – 1922. – № 28. – Ст. 440.
4. Доклад о результатах инспекционного обследования Отдела Прокуратуры НКЮ УССР, произведенного согласно мандата НКРКИ от 1/12–23 г. за № 157/7635 юрисконсульту юрчасти НКРКИ тов. Заикиным Б. И. и старшим инспектором Админ. НКРКИ тов. Росток В. Я. за период времени с 10/12-23 г. по 25/1-24 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 539. – Оп. 2. – Д. 241. – Л. 3, 9.
5. Постановление ЦИК УССР «О дополнении «Положения о НКЮ» : от 21.11.1923 г. // СУ УССР. – 1923. – № 38. – Ст. 523.
6. Секретное постановление ЦИК УССР «О взаимоотношениях ГПУ и органов прокурорского надзора» : от 20.09.1923 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 2. – Оп. 2. – Д. 942. – Л. 79-82об.
7. Наблюдательные производства прокуратуры НКЮ УССР за расследованием дел ГПУ УССР // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1356–1470.
8. Отчеты губернских прокуратур за 1923 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1513. – Л. 4; Д. 1521. – Л. 8; Д. 1524. – Л. 5.
9. Протокол Центрального распорядительного совещания : от 15.08.1922 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 929. – Л. 4, 5.
10. Секретное постановление ЦИК ССР «О правах органов ГПУ в части административных высылки и заключение в концентрационные лагеря» : от 28.03.1924 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 1. – Оп. 3. – Д. 1769. – Л. 86.
11. Постановление ВУЦИК «О воспрещении социально-опасным гражданам, пребывание в определенных местностях Украины» : от 19.03.1924 г. // СУ УССР. – 1924. – № 7. – Ст. 68.
12. Отчеты губернских прокуратур за 1923 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 936. – Л. 1–153.
13. Циркуляры отдела прокуратуры НКЮ УССР за 1924 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1427. – Л. 226, 227.
14. Приказ НКЮ УССР № 34 за 1924 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1254. – Л. 17, 17об.
15. Отчет НКЮ УССР за 1924 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1473. – Л. 32.
16. Два года деятельности прокуратуры УССР. Отчетный доклад прокурора Республики на IV-ой сессии ВУЦИКа VIII созыва. – Харьков : Изд-во НКЮ УССР, 1925.
17. Из переписки ГПУ УССР // ЦГАВО Украины. – Ф. 1. – Оп. 20. – Д. 1908. – Л. 78–79.
18. Дукельский С. С. ЧК на Украине / Дукельский С. С. – Chalidze Publications and Canadian Institute of Ukrainian Studies, 1989. – 143 p.
19. Циркуляр НКЮ УССР «О взаимоотношениях между прокуратурой, судом, следователями и органами НКВД по делам дознания и следствия»: от 19.03.1923 г., № 32 // Бюллетень НКЮ УССР. – 1923. – № 8.
20. Циркуляр НКЮ УССР «О разграничении компетенции прокуратуры и суда в области надзора за следствием» : от 04.06.1923 г. //

ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 8. – Д. 7515. – Л. 121.

21. Резолюции II-го Всеукраинского съезда работников советской юстиции. 26 февраля – 3 марта 1924 г. – Харьков, 1925.

22. Материалы уголовного дела по обвинению членов тройки № 4 по выкачке оружия в Проскуровском уезде Подольской губернии, 1923 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 8. – Оп. 1. – Д. 1487. – Л. 8.

23. Материалы уголовного дела по обвинению начальника дорожно-транспортного отдела ГПУ ст. Кобеляки Кутина и др., 1923 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 1. – Оп. 20. – Д. 2100. – Л. 27-33<sup>a</sup>.

24. Усенко І. Б. Україна в роки НЕПу: доля курсу на революційну законність / Усенко І. Б. – Х., 1995. – 74 с.

25. Сводки ГПУ УССР в ЦК КП(б)У // ЦГАВО Украины. – Ф. 1. – Оп. 20. – Д. 1908. – Л. 2–23.

26. Протоколы комиссии по рассмотрению дел провокаторов за 1926 г. // ЦГАВО

Украины. – Ф. 1. – Оп. 20. – Д. 2217. – Л. 1–64.

27. Постановление ВУЦИК и СНК УССР «Об уточнении функции органов Государственного политического управления УССР» : от 09.06.1926 г. // СУ УССР. – 1926. – № 31. – Ст. 244.

28. Положение о чрезвычайных сессиях, 1924 г. // ЦГАВО Украины. – Ф. 1. – Оп. 3. – Д. 1785. – Л. 93–98.

29. Положение о чрезвычайных сессиях : от 10.10.1928 г. // СУ УССР. – 1928. – № 28. – Ст. 246.

30. Касьянов Г. В. Сталинизм и украинская интеллигенция (20–30-е года) / Касьянов Г. В., Даниленко В. М. – К. : Наук. думка, 1991. – 96 с.

31. Кульчицкий С. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928) / Кульчицкий С. – К. : Основа, 1996. – 396 с.

32. Шаповал Ю. І. Україна 20–50-х років: Сторінки ненаписаної історії / Шаповал Ю. І. – К. : Наук. думка, 1993. – 351 с.

*Тихоненков Д. А. Прокурорський надзор за органами досудебного (предварительного) розслідування в Україні в період проведення НЭПа (1922 – початок 1929 рр.) / Д. А. Тихоненков // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 401–412 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_69.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_69.pdf)*

Исследуется процесс становления и организации прокурорского надзора за органами дознания и предварительного следствия в Украине в условиях Новой экономической политики в 1922 – начале 1929 гг. Показана связь этого процесса с действующим в стране политическим режимом. Рассматриваются формы и методы прокурорского надзора.

\*\*\*

*Тихоненков Д.А. Прокурорський нагляд за органами досудового (попереднього) розслідування в Україні в період проведення НЕПу (1922 – початок 1929 рр.)*

Досліджується процес становлення та організації прокурорського нагляду за органами дізнання та попереднього слідства в Україні в умовах Нової економічної політики в 1922 – початок 1929 рр. Відображено зв'язок цього процесу з діючим в країні політичним режимом. Розглядаються форми і методи прокурорського нагляду.

\*\*\*

*Tikhonenkov D.A. Prosecutorial Supervision Bodies of Pre-Trial (Preliminary) Investigation in Ukraine during the Period of the NEP (1922 – Early 1929)*

We study the formation and organization of prosecutorial oversight of the investigation and preliminary investigation in Ukraine under the New Economic Policy in 1922 – early 1929. The relationship of this process with the current political regimen the country shows. With the forms and methods of prosecutorial supervision are examines.