

ПРОКУРОРСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В МЕСТАХ ИЗОЛЯЦИИ ОТ ОБЩЕСТВА В КОНЦЕ 20-х – НАЧАЛЕ 30-х гг. XX СТОЛЕТИЯ

В 30-х гг. XX в. происходит изменение уголовной политики Советского государства, связанное с возложением на пенитенциарную систему решения задач сначала народно-хозяйственного, а затем и оборонного значения. Однако в отличие от предыдущего исторического опыта, когда государственное использование труда осужденных способствовало развитию некоторых внешних форм официального присмотра в лице специализированных должностных лиц, в том числе со стороны прокурорских чинов, советский подход в силу чрезвычайной массовости использования труда заключенных и существования альтернативной системы политической юстиции, объективно исключал какие-либо формы публичного контроля со стороны государственных и общественных структур. В этот период развитие прокурорского надзора за законностью лишения свободы, а также иных форм контроля пенитенциарной сферы было фактически прекращено.

Ключевые слова: пенитенциарный надзор; уголовно-исполнительная система; прокурорский надзор; места лишения свободы.

Образование Союза ССР обусловило создание Прокуратуры при Верховном Суде СССР и принятие общесоюзного законодательства.

31 января 1924 г. была принята Конституция СССР, 29 октября 1924 г. – Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик (далее по тексту – Основы судостроительства 1924 г.), а 31 октября 1924 г. – Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик (далее Основные начала 1924 г.).

16 октября 1924 г. был принят Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, а 19 ноября 1926 г. – Положение о судостроительстве РСФСР.

Указанные акты нормативно расширили предмет прокурорского надзора за местами заключения. Пункт «г» ст. 14 Основ судостроительства 1924 г. возлагал на прокуратуру наблюдение за исполнением приговоров, за законностью содержания под стражей, за состоянием и деятельностью мест заключения. В развитие этого ст. 59 и 68 Положения о судостроительстве РСФСР 1926 г. возлагали на прокуратуру РСФСР наблюдение за исполнением приговоров, за законностью содержания под стражей, за состоянием и деятельностью всех без исключения мест лишения свободы и бюро принудительных работ, а также предписывали соответствующим прокурорам производить освобождение лиц, неправильно содержащихся под стражей. Статья 223 ИТК РСФСР 1924 г. в свою очередь включала в предмет надзора, помимо наблюдения за правильностью содержания осужденных, также надзор за выполнением режима, установленного исправительно-трудовым законодательством.

Включение в предмет надзора «деятельности всех без исключения мест лишения свободы» означало, что прокурорским надзором впервые была охвачена деятельность администраций исправительных учреждений. Таким образом, если ранее прокурор в отношении представителей ИТУ осуществлял только отдельные полномочия, в основном рекомендательной направленности, то теперь он мог реализовывать всю полноту надзорной власти.

В этой связи прокуратура приступила к широкому использованию таких надзорных средств, как возбуждение уголовного, дисциплинарного и административного преследования в отношении должностных лиц исправительных органов и учреждений, допустивших нарушения законов, внесение протестов и представле-

ний на акты и решения указанных органов и учреждений.

Расширение предмета надзора за счет включения в него наблюдения за соблюдением режима отбывания было продиктовано развитием исправительно-трудового права и общественных отношений в уголовно-исполнительной сфере, а также продолжающейся реализацией классового подхода.

Наряду с расширением предмета надзора в указанных актах определялась совокупность правовых средств и методов прокурорского надзора за местами заключения и регламентировался порядок их реализации. Комплекс правовых возможностей прокурора включал в себя: посещение мест заключения как днем, так и ночью; осмотр всех хозяйственных, культурно-воспитательных и медико-санитарных учреждений при местах заключения; затребование по своему усмотрению сведений и материалов, касающихся состояния мест заключения; периодический просмотр дел заключенных; рассмотрение и разрешение жалоб заключенных (ст. 68, 70 Положения о судостроительстве РСФСР, ст. 222, 223 ИТК РСФСР 1924 г.).

Изначально расширение надзорных возможностей прокуратуры обусловило изменение организации осуществления надзора в этой сфере. В результате 10 октября 1930 г. Постановлением ВЦИК в краевых (областных) прокуратурах были созданы специальные группы прокуроров по наблюдению за местами лишения свободы. Однако позже, в связи с ликвидацией НКВД РСФСР и передачей мест заключения в ведение НКЮ РСФСР, указанные группы были упразднены, и надзор за местами лишения свободы организационно был объединен с сектором судебно-следственного надзора.

Наряду с развитием нормативного регулирования прокурорского надзора и общественных отношений в уголовно-исполнительной сфере в начале 30-х гг. XX в. происходит резкое ужесточение карательной политики, которое отражается на функционировании всех форм контрольной деятельности за местами заключения.

Первым шагом новой политики стало принятие 11 июля 1929 г. Постановления СНК СССР «Об использовании труда уголовно-заключенных», согласно которому ОГПУ поручалось создание в отдаленных районах Союза ССР крупных исправительно-трудовых лагерей. Указанный документ послужил правовой основой для массового использования труда осужденных

к лишению свободы. Таким образом, Российское государство вновь вернулось к идее использования труда заключенных, однако уже в более массовых масштабах и новых формах: для этих целей стала формироваться альтернативная система исправительно-трудовых учреждений. Дальнейшее развитие указанная политика получила в Положении об исправительно-трудовых лагерях 1930 г.

Любопытное регулирование получил прокурорский надзор за деятельностью исправительно-трудовых лагерей (далее ИТЛ).

Формально, согласно указанному положению, прокуратура осуществляла надзор за деятельностью ИТЛ. Так, ст. 52 устанавливала: «Надзор за соблюдением настоящего положения и правильности содержания заключенных возлагается на прокуратуру той союзной республики, на территории которой расположены исправительно-трудовые лагеря; прокуратура республики в этом случае действует по специальному полномочию прокуратуры Верховного Суда Союза ССР».

Согласно ст. 3 Положения об ИТЛ указанные лагеря находились в ведении ОГПУ. Органы ГПУ были поднадзорны только Прокурору при Верховном Суде СССР (ст. 22 Положения о Верховном Суде СССР 1924 г.) и не входили в предмет надзора прокуратур союзных республик. В свою очередь Прокурор Верховного Суда СССР не осуществлял надзор за законностью в местах заключения. Для осуществления таких полномочий ему также было необходимо специальное распоряжение высших государственных органов. Другими словами, прокурорский надзор за законностью деятельности ИТЛ находился за пределами нормативно-правового регулирования республиканских законов (выходил за пределы прокурорского надзора республиканских прокуратур) и не получал нормативного регулирования на союзном уровне. Его осуществление не имело четкой правовой базы и ставилось в зависимость от ведомственного нормотворчества. В этой связи, несмотря на предоставление прокурорам широких правовых возможностей Положением об ИТЛ, их фактическая реализация в силу отсутствия четкой нормативной базы и конкретных уполномоченных прокуроров была существенно затруднена. Кроме того, ст. 54 Положения об ИТЛ устанавливала, что жалобы администрации лагерей на постановления прокурорского надзора подлежали направлению в ОГПУ. Иначе говоря, осуществление надзора в данной сфере автоматически могло повлечь за собой контроль прокурорской деятельности органами ГПУ, руководившими ИТЛ. Таким образом, сложное нормативное регулирование и подконтрольность органам ГПУ фактически нивелировали надзорные возможности прокуратуры на данном направлении. С учетом того что в последующем ИТЛ стали основной формой организации отбывания наказания в виде лишения свободы, исполнение лишения свободы в отношении большей части осужденных осталось бесконтрольным.

В этот период значительное ограничение получает судебный контроль законности и правильности предварительного заключения. Хотя формально положения УПК РСФСР 1923 г., предоставляющие суду такие права, не отменены, фактически реорганизация следст-

венного аппарата и расширение прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей ограничивают разрешение этих вопросов прокурорской властью. Подвергается ограничению деятельность суда, связанная с разрешением вопросов, касающихся исполнения приговора. Для разрешения некоторых из них (например, условно-досрочного освобождения) фактически устанавливается административный порядок с широкими возможностями прокурорского надзора. Так, 16 октября 1924 г. Постановление ВЦИК внесло изменение в ч. 1 ст. 458 УПК РСФСР 1923 г., закрепив, что условно-досрочное освобождение (далее УДО) в отношении некоторых категорий заключенных может последовать по постановлению распределительной комиссии [1. С. 33].

Существенные изменения произошли в реализации общественного контроля мест заключения. Статья 13 ИТК РСФСР предусматривала создание при губернской (областной) инспекции и при главных управлениях или инспекциях мест заключения автономных республик распределительных комиссий. В состав комиссии входили: инспектор места заключения, член губернского или областного суда, представитель рабоче-крестьянской инспекции, член губернского или областного совета профсоюзов, член комитета помощи содержащимся в местах заключения и освобожденным из них [2. С. 4]. К компетенции указанной комиссии относилось предварительное вынесение постановлений по вопросам УДО, помилования, замены лишения свободы со строгой изоляцией лишением свободы без таковой и т.п. Таким образом, формально произошло расширение предмета общественного контроля мест заключения: этот орган получил значительные властные полномочия, ранее осуществляемые судебными органами. Однако фактически его деятельность представляла собой уже не общественную активность, а в силу наличия в его составе подавляющего большинства представителей судебного и административного корпуса осуществление административно-распорядительных функций. В этой связи с расширением компетенции и изменением состава распределительных комиссий общественный контроль утратил свое значение. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1929 г. распределительные комиссии были упразднены.

Одновременно с расширением компетенции распределительных комиссий был ужесточен прокурорский надзор за их деятельностью. Статья 16 ИТК РСФСР предписывала прокурору или его помощнику принимать участие в работе указанного органа. Аналогичные обязанности возлагались на прокурора и в отношении подсобных органов распределительной комиссии – наблюдательных комиссий (ст. 20 ИТК РСФСР). Циркуляром № 73 Прокурора РСФСР от 6 апреля 1925 г. «О надзоре за деятельностью распределительных комиссий и опротестовании выносимых ими постановлений» надзирающим прокурорам предписывалось опротестовывать постановления распределительных комиссий перед центральной распределительной комиссией через Прокуратуру Республики.

15 декабря 1930 г. Постановлением ЦИК и СНК были упразднены народные комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, а находящиеся

в их ведении места заключения были переданы в ведение народных комиссаров юстиции союзных республик. Указанное постановление заложило основы для постепенной ликвидации ведомственного контроля мест заключения, осуществлявшейся инспекциями НКВД.

Таким образом, к началу 30-х гг. XX в., несмотря на формальное развитие прокурорского надзора за местами заключения (расширился предмет надзора – в него включена деятельность администраций исправительных учреждений, надзор за исполнением приговоров; обогатились средства надзора – нормативно закрепились возможность вынесения надзорных актов в отношении администраций ИТУ, появились такие специфические средства, как приостановления действия решений и актов администрации ИТУ), фактически, в связи с развитием системы ИТЛ, подконтрольных ОГПУ, сфера деятельности прокурора была значительно сужена. Ужесточение карательной политики привело к упразднению ранее возрожденных форм судебного и общественного контроля мест заключения. Указанные виды контроля обрели административное содержание и прекратили свое существование как независимые формы публичного контроля мест заключения. В сфере лишения свободы и предварительного заключения, осуществляемого органами общей юстиции, прокурорский надзор стал основной формой контрольной деятельности.

Выявленные тенденции продолжили свое развитие вплоть до второй половины 50-х гг. XX в. Основными факторами, отразившимися на формировании прокурорского надзора за местами заключения и лишения свободы в этот период, явились: дальнейшее развитие союзных органов прокуратуры, централизация союзной прокурорской системы, концентрация системы ИТУ и ИТЛ в ведении общесоюзного НКВД и изменение в уголовной политике государства.

10 июня 1933 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности была учреждена Прокуратура Союза ССР, а 17 декабря 1933 г. было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР. Согласно п. «г» ст. 4 Положения о Прокуратуре Союза ССР одним из основных направлений деятельности прокуратуры СССР являлся надзор, на основе особого положения, за законностью и правильностью действий исправительно-трудовых учреждений. В апреле 1934 г. была введена новая структура Прокуратуры СССР, которая сосредоточила работу данного направления в секторе надзора за местами лишения свободы.

Чуть раньше, 3 июня 1929 г., Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение о Народном комиссариате юстиции РСФСР. В соответствии с п. 5 Прокурор Республики являлся одним из заместителей республиканского наркома юстиции. Таким образом, все еще сохранялись прежние принципы взаимодействия между союзной и республиканской прокуратурой, строившиеся на отсутствии прямых субординационных связей. На практике это приводило к выведению значительного числа ИТЛ, находившихся в ведении ОГПУ, из непосредственного надзора респуб-

ликанских прокуроров и ограничению возможностей Прокуратуры СССР по осуществлению прямого надзора за местами заключения и лишения свободы (фактически она осуществляла надзор лишь за деятельностью органов, руководивших ИТЛ и ИТУ, и то по особому распоряжению).

Поскольку сложившаяся ситуация создавала нормативно-организационные препятствия для реализации полноценного прокурорского надзора, 20 июля 1936 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об образовании народного комиссариата юстиции Союза ССР» органы прокуратуры были выведены из системы наркоматов союзных республик и подчинены непосредственно Прокурору СССР. Несколько позже в структуре союзной прокуратуры был образован отдел по надзору за местами заключения. Окончательно первоначальный процесс централизации прокурорских органов завершился в связи с принятием Конституции СССР 1936 г., возложившей в ст. 113 на общесоюзные органы прокуратуры высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР.

Процессу упорядочивания прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний в виде лишения свободы, начавшемуся в начале 30-х гг. XX в., в определенной степени способствовало принятие Исправительно-трудового кодекса РСФСР 1933 г., вызванное передачей мест заключения в ведение наркоматов юстиций.

Вместе с тем начавшийся в начале 1930-х гг. процесс нормативного упорядочивания прокурорско-надзорной деятельности в сфере исполнения уголовных наказаний не был завершен. Основная причина заключалась в образовании пробела в законодательстве, призванном урегулировать предмет и правовые средства надзора на данном направлении. Дело в том, что Конституция СССР 1936 г. и вновь принятые акты, регулировавшие правовые положения реорганизованных прокуратур РСФСР и СССР, не определяли конкретных полномочий вновь созданных прокурорских органов в области надзора за законностью лишения свободы. Ранее действовавшие положения либо были отменены в связи с принятием указанных актов, либо фактически утратили свою силу из-за непрекращающихся реорганизаций ИТУ и ИТЛ (так, в 1934 г. с образованием Общесоюзного НКВД и передачей в его ведение ИТУ, ранее находившихся в ведении республиканских НКЮ, ИТК РСФСР 1933 г. фактически утратил свое значение и силу). Таким образом, постоянные реорганизации пенитенциарных органов и учреждений, структурные преобразования прокурорской системы, отнесение нормативного регулирования ключевых вопросов надзора и взаимодействия звеньев прокурорской системы к ведомственному усмотрению, а также расширение подзаконного нормотворчества в сфере регулирования пенитенциарных отношений способствовали фактическому параличу реализации прокурорского надзора за законностью в местах заключения и лишения свободы.

В связи образованием НКВД СССР органы ГПУ были преобразованы в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) и включены в состав

НКВД СССР. 27 октября 1934 г. для руководства принятыми ИТУ и ИТЛ был организован отдел мест заключения Главного управления исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (ГУЛАГ) НКВД СССР. Таким образом, все исправительные учреждения были сконцентрированы в ГУЛАГ НКВД СССР, что позволило указному органу активно влиять на содержание уголовной политики в пенитенциарной сфере.

В соответствии со ст. 113 Конституции СССР 1936 г. ГУТБ и ГУЛАГ НКВД СССР были формально поднадзорны Прокурору СССР как подведомственные наркомату учреждения, однако, как было отмечено выше, правового механизма осуществления непосредственного прокурорского надзора за деятельностью этих учреждений не существовало.

Наряду с концентрацией управления местами заключения и лишения свободы произошло упрощение уголовно-процессуального производства по некоторым категориям уголовных дел. 10 июля 1934 г. Президиум ЦИК СССР принял Постановление «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы». Пункт 8 данного постановления предусматривал образование Особого совещания (ОСО) при НКВД СССР. 5 ноября 1934 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР при НКВД СССР было образовано Особое совещание – коллегиальный административный орган, которому было предоставлено право на основании поступивших материалов уголовных дел признавать виновными и назначать наказания (без участия прокурора-гособвинителя и защитника), а также освобождать от их отбывания. Так, п. 5 Постановления устанавливал: «Особому совещанию предоставляется право: а) в зависимости от поведения сосланных и заключенных в ИТЛ на основе отзывов соответствующих органов Союза ССР сокращать срок пребывания в ссылке или ИТЛ; б) освобождать от дальнейшего пребывания в специальных трудовых поселениях». Кроме того, ОСО НКВД СССР разрешало вопросы применения гласного надзора по месту постоянного жительства, принудительного лечения к лицам, признанным невменяемыми, зачета в наказа-

ние срока предварительного заключения, а также освобождения от уголовной ответственности с прекращением дела. В места содержания заключенных, осужденных ОСО НКВД СССР, территориальные прокуроры могли быть допущены только по специальным пропускам, выдаваемым подразделениями ГУТБ НКВД СССР.

В состав ОСО НКВД СССР входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а также республиканский нарком внутренних дел. Хотя прокурор СССР не являлся членом ОСО, он или его заместитель обязаны были присутствовать на заседаниях ОСО. Упрощенный характер работы ОСО НКВД СССР, отсутствие четкой нормативно-правовой базы не позволяли прокурору осуществлять полноценный надзор на данном направлении.

Характеризуя сложившуюся ситуацию, проф. Б.М. Спиридонов писал: «В результате сложилось положение, когда организация и деятельность ряда звеньев прокурорской системы и целые отрасли прокурорского надзора вовсе не были регламентированы законодательством. В частности, не были определены права и обязанности органов прокуратуры в такой отрасли, как надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы. Прокурорский надзор не обрел подобающего ему места в качестве высшего надзора в системе органов, обеспечивающих законность в местах лишения свободы» [3. С. 48].

На развитие прокурорского надзора также повлиял военный период. 22 июня 1941 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», в соответствии с которым на период Великой Отечественной войны деятельность органов государственной власти, включая прокуратуру, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления. В итоге до 50-х гг. XX в. развитие прокурорского надзора за исполнением законов в местах изоляции от общества, а также иных форм контроля пенитенциарной сферы было фактически прекращено.

ЛИТЕРАТУРА

1. Улицкий С.Я. Условно-досрочное освобождение из исправительных учреждений (история и современность). Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2002. 132 с.
2. Елеонский В.А. Наблюдательные комиссии. М. : Юрид. лит., 1966. 127 с.
3. Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. 204 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 февраля 2012 г.