

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

В.В. Гаврищук, К.М. Копаев

О некоторых выводах из историко-правового анализа прокурорского надзора в пограничных войсках РСФСР и СССР (1918–1941 гг.)

В настоящее время руководство Российской Федерации, гражданское общество предпринимают кардинальные меры, направленные на укрепление правопорядка в стране, пресечение разгула коррупции, других правовых нарушений и уголовных преступлений. Неотъемлемой частью повседневной работы становится формирование у граждан правовой культуры. Особая роль и значение при этом придаются прокурорскому надзору как в гражданских сферах жизни, так и в деятельности силовых ведомств российского государства. В этой связи заметно вырос интерес к тенденциям развития и опыту, накопленному органами военно-прокурорского надзора СССР.

Начиная с периода формирования новой демократической России до сегодняшнего дня не прекращаются научные дискуссии о путях развития и совершенствования деятельности силовых структур государства и роли в этом военно-прокурорского надзора. Пристальное внимание уделяется деятельности военных прокуроров в пограничных войсках, находящихся в постоянной боевой готовности к отражению возможных провокаций и агрессивных действий со стороны сопредельных государств.

Как известно, до революции 1917 года в Российской империи действовала военная прокуратура при военных судах,

имевшая сложившуюся организационную структуру, нормативную правовую базу и практический опыт работы. В силу ряда обстоятельств в первые годы советской власти военная прокуратура была ликвидирована, а органы военного управления столкнулись с серьезными проблемами в осуществлении надзора за соблюдением законности и правопорядка в войсках. В последующем анализ сложившейся ситуации способствовал воссозданию военной прокуратуры как в РККА, так и в пограничных частях [1, с. 5–9].

В период с 1918 года и до начала Великой Отечественной войны государству удалось в самые сжатые (в историческом смысле слова) сроки не только выстроить, но и обеспечить надежное функционирование военно-надзорных органов в пограничных войсках РСФСР и СССР.

На наш взгляд, без глубокого историко-правового знания деятельности отечественных органов прокурорского надзора советского времени (включая и довоенный период), без научно-мониторинга причин их успехов и неудач не могут быть созданы условия для поступательного движения в реализации планов нынешнего руководства Российской Федерации по укреплению правопорядка, основанного на соблюдении законности.

Некоторые выводы из историко-правового анализа комплекса структурно-функциональных характеристик системы прокурорского надзора в пограничных войсках СССР в период с 1918 по 22 июня 1940 г., имеющие историческое, теоретико-правовое и практическое значение для изучения особенностей становления, функционирования и развития данной системы.

Первое. С точки зрения особенностей образования и структуры системы прокурорского надзора в пограничных войсках Советского государства выделяются несколько важных периодов, каждый из которых отражал специфику военно-политического развития советской государственности.

1918–1921 гг. В период активных боевых действий в Гражданской войне надзор за законностью деятельности пер-

вых советских пограничных войск осуществлялся в условиях фактического отсутствия органов прокурорского надзора и несовершенства нового советского законодательства со стороны множества военно-политических структур – от органов ВЧК и вышестоящего командования до партийных организаций РКП(б) и военных отделов рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) [2, с. 14, 326–328]. Такая множественность и объективно обусловленная военным положением нескоординированность деятельности этих надзорных инстанций зачастую и закономерно приводили к неэффективности решения возложенных на них задач. Наиболее эффективный надзор за соблюдением действующего законодательства в пограничных войсках осуществлялся со стороны органов ВЧК и чрезвычайных комиссаров этих органов, что вполне объяснимо наличием у этих органов *реальных* рычагов принудительного воздействия (от массовых арестов и тюремного заключения до расстрелов) к лицам, нерадиво относящимся к исполнению своих обязанностей, а также совершившим преступления.

Другая особенность данного периода состояла в том, что в эти годы происходили многочисленные реорганизации погранвойск. Это не могло не оказывать негативного воздействия на результативность надзора за соблюдением в войсках действующего в Советской России законодательства, хотя причин такому положению было несколько. Это, во-первых, перманентная трансформация административно-территориальных границ молодого государства в результате боевых действий на фронтах гражданской войны. Во-вторых, отсутствие у политического и военного руководства страны того времени четкости видения перспектив государственного устройства и сохранения власти. Фактически речь идет об отсутствии пограничных войск в точном смысле этого слова, поскольку функции охраны границ выполняли регулярные войска, а сами государственные границы, как правило, совпадали с линиями фронтов сражений.

1922–1927 гг. В послевоенный период происходит первая крупная реорганизация системы прокурорского надзора в пограничных войсках советского государства. После окончательного определения государственной границы и стабилизации военно-политической обстановки были вновь воссозданы пограничные войска, завершено их формирование, вооружение, выделены охраняемые участки, организована связь и материально-бытовое обеспечение, развернута политическая и культурно-массовая работа с личным составом. Все это закономерно привело сначала к осознанию необходимости обеспечения законности в погранвойсках уже в новых – мирных – условиях, а затем и к практическому созданию специального – прокурорского – надзорного органа за соблюдением законодательства Советского государства в пограничных войсках.

Одной из важных особенностей данного периода было то, что органы прокурорского надзора создавались при военных трибуналах пограничных округов, что в значительной степени определяло содержание и характер осуществления их функций – от надзора за соблюдением законности в пограничных частях и подразделениях, проведения организованной борьбы с преступностью, слежения за правильным и единообразным пониманием и исполнением всеми военными учреждениями законов Советского государства до борьбы с общеуголовной преступностью, включая организацию совещаний в подотчетных пограничных частях по этим вопросам. Еще одна особенность прокурорского надзора в пограничных частях заключалась в том, что в тех гарнизонах, где не было военных прокуратур, правами военного прокурора пользовались губернские прокуроры и их помощники.

1927–1937 гг. Во второй половине двадцатых годов политическому и военному руководству страны стало ясно, что структура органов прокурорского надзора в пограничных войсках оказалась сложной, запутанной и, как результат, неэффективной. Начало нового периода ознаменовалось проведением в

1927 году очередного реформирования как структуры самих погранвойск, так и органов прокурорского надзора в них. Во-первых, вместо упраздненных военных прокуратур пограничных округов, где ранее был сосредоточен весь надзор за соблюдением действующего законодательства в пограничных войсках, была создана одна прокуратура – Военная прокуратура пограничных и внутренних войск (ВП П и ВВ), деятельность которой охватывала лишь незначительную часть пограничных войск. Во-вторых, многие пограничные отряды и комендантуры перешли под прокурорское обеспечение общевойсковых прокуратур, осуществляющих надзор за линейными частями РККА, дислоцированными в приграничных районах СССР. В-третьих, многие пограничные отряды и комендантуры, дислоцированные в отдаленных местностях, находились под надзором местных гражданских прокуратур, а уголовные дела пограничников рассматривались особыми сессиями местных окружных судов. Соответственно это вносило неразбериху в работу прокурорского надзора, поскольку за состояние законности в пограничных войсках СССР одновременно отвечали и местная гражданская прокуратура, и военная прокуратура.

В том же 1927 году впервые была создана Военная прокуратура СССР, которая выделилась из Верховного суда СССР в самостоятельную организацию. Результатом этого стало то, что военные прокуратуры, осуществляющие надзор в пограничных войсках, оказались в двойном подчинении. С одной стороны, военные прокуратуры, осуществляющие надзор в пограничных войсках, по общим вопросам организации прокурорского надзора подчинялись Главной военной прокуратуре, а с другой стороны, были вынуждены согласовывать свою деятельность с ОГПУ СССР.

1937 г. – 22 июня 1940 г. Проведенная в предыдущий период реформа, как показано в настоящем исследовании, оказалась *непродуманной и неэффективной*, что закономерно привело к решению об очередной реорганизации. Такая, и как по-

казывает анализ, наиболее крупная реорганизация системы прокурорского надзора в пограничных войсках произошла в 1937 году. Суть изменений, сохранившихся до начала Великой Отечественной войны, состояла в том, что большинство структур, учреждений и подразделений пограничных войск были переведены под надзор объединенных военных прокуратур по надзору за соблюдением законности в пограничных и внутренних войсках НКВД. Основные особенности данной структурной перестройки заключались в том, что, во-первых, все пограничные войска были выведены из под надзора гражданских местных прокуратур, во-вторых, военным прокуратурам, осуществляющим надзор в пограничных войсках, было поручено осуществлять надзор за рассмотрением уголовных дел военнослужащих-пограничников в гражданских судах, которые продолжали рассматривать дела, связанные с должностными и имущественными преступлениями начальствующего и командного состава пограничных войск.

В целом последняя реформа имела более целенаправленный и профессионально ориентированный характер в сравнении с реорганизациями предшествующих периодов. Однако и она не была лишена недостатков. Так, на объединенные военные прокуратуры НКВД был возложен надзор за следственными подразделениями НКВД, милицией, конвойными войсками, стрелками военизированной охраны и местами заключения, что снижало общую эффективность осуществления надзорных функций в пограничных войсках. Кроме того, возникла и длительное время существовала практика создания так называемых временных прокурорских групп, которые в указанные им временные рамки также осуществляли надзор за пограничными войсками. Структура военных прокуратур, обслуживающих пограничные войска, постоянно изменялась в силу решения сиюминутных задач, что также не способствовало качеству их работы.

В свою очередь, *нормативная правовая база* осуществления прокурорского надзора в пограничных частях была тесно увя-

зана с задачами, стоящими перед пограничными войсками в различные периоды их становления и развития.

Второе. Важнейшим направлением деятельности органов прокурорского надзора в пограничных частях и учреждениях являлась профилактическая работа, направленная на укрепление дисциплины и правопорядка среди личного состава. *Основными направлениями* такой профилактической работы по укреплению дисциплины и правопорядка, проводимой в пограничных войсках, являлись: установление в войсках графика консультационных дежурств, плановых обследований пограничных частей с целью оценки профилактической работы по укреплению воинской дисциплины; усиление ответственности за совершение грубых нарушений воинской дисциплины и правонарушений; тесное сотрудничество с органами военной печати; участие прокурорских работников в подведении итогов состояния правопорядка и дисциплины, проводимых командованием пограничных частей; профилактика недопущения происшествий, связанных с авариями военной техники и несанкционированным применением табельного оружия; борьба с пьянством; предупредительная работа по недопущению самоубийства; борьба с нарушениями правил караульной и пограничной служб и уклонениями от военной службы.

На наш взгляд, профилактическая работа по укреплению дисциплины с самого своего начала носила *политический подтекст*. Его направленность зависела от ситуативной политики государства, проводимой на том или ином конкретном этапе развития Советского государства. Таких этапов в работе выделено три.

Первый период (1925–1927 гг.) связан с тем, что в эти годы органам прокурорского надзора была поставлена задача по усилению борьбы с «кулацкими настроениями» среди пограничников. В частности, военная прокуратура приняла активное участие в подавлении в пограничных войсках оппозиционных настроений, выявления подлинных и скрытых оппозиционе-

ров существующей власти, а также предоставила возможность командирам на законных основаниях противодействовать подобным взглядам и настроениям в армейском сообществе.

Второй период (конец 20-х – середина 30-х годов) политизации деятельности военной прокуратуры в пограничных войсках характеризует отражение в пограничных войсках государственной политики «наступления социализма по всему фронту», в ходе которой был ликвидирован НЭП и проведена коллективизация сельского хозяйства. Профилактическая работа по укреплению воинской дисциплины была тесно увязана с задачами «очищения» вооруженных сил и других воинских подразделений от оппозиционных элементов, которые выступали в вооруженных силах против проводимого в стране политического курса. В этот период *серьезно изменились акценты* профилактической работы, организуемой сотрудниками военной прокуратуры. Внимание стало обращаться не на действительно грубые нарушения воинской дисциплины (пьянство, нарушение пограничной и караульной служб, грубость и пререкание, самовольные отлучки, казарменное хулиганство и т.п.), а на борьбу с оппозиционными настроениями и проявлениями в пограничных войсках.

Третий период (1937–1938 гг.) тесно связан с осуществлением политики «большого террора» в который были вовлечены и пограничные войска. Основными направлениями профилактической работы по укреплению дисциплины и правопорядка была борьба с «вредительством», которая понималась как недопущение «прокулацкой обработки личного состава», недопущение порчи оружия и боевой техники, а также срыва «движения ударничества». В этот период *впервые расширен перечень деяний*, который был причислен к «антисоветской, классово-враждебной деятельности». Под эту категорию были подведены коллективные протесты военнослужащих (например, коллективный отказ от приема пищи), невыполнение или ненадлежащее исполнение приказов начальников, неподчи-

ние, отказ от выполнения какой-либо работы, а также участие красноармейцев (пограничников) в религиозной секте или поход в церковь и т. п.

Третье. Наиболее важной и ответственной задачей, которая стояла перед военно-прокурорскими органами в пограничных войсках, было осуществление *общего надзора*. Особым направлением в деятельности военных прокуратур в пограничных частях было осуществление надзора за приведением в исполнение приговоров, вынесенных военными трибуналами; надзора за местами лишения свободы военнослужащих, а также за гауптвахтой.

К основным недостаткам в деятельности военных прокуратур по осуществлению *общего надзора* нужно отнести такие, как имевшие место случаи превращения прокуратуры из наблюдательного органа в инспектирующий орган; несогласованность прокурорских проверок, проводимых в пограничных частях, по срокам с другими проверками и инспекциями; игнорирование сигналов о совершенных в частях правонарушениях; *перегибы в работе*, выразившиеся в том, что некоторые прокурорские работники должны были вместо осуществления общего надзора за соблюдением законности контролировать все и вся, и ряд других, сказывавшихся на эффективности всей системы прокурорского надзора.

Четвертое. Важное место в деятельности военных прокуратур в пограничных войсках отводилось *надзору за следствием и органами дознания*.

На военную прокуратуру были возложены значительные обязанности по контролю за деятельностью военных следователей, что в конечном счете было оправданно и эффективно. Во-первых, на военного прокурора был возложен совместный с военным следователем контроль за качеством проведенного дознания. Во-вторых, были установлены действенные критерии *проведенного в части предварительного дознания*: точное изложение всех обстоятельств дела, качество отработанных

материалов, соответствие проведенного дознания установленным срокам. В-третьих, военный следователь был обязан предоставить все материалы военному прокурору, *оставив у себя только копии*. Были четко определены основные направления осуществления контроля за работой военного следователя со стороны военного прокурора, которые заключались в том, что военный следователь был обязан подробно ознакомить военного прокурора с донесениями, поступающими в ходе проводимого им расследования; в обязательном порядке было ознакомление с материалами дознаний, находящихся в деле; на прокурора был возложен контроль ведения военным следователем реестра проводимых дознаний в воинских частях. Именно на военного прокурора был возложен контроль за разрешением жалоб и заявлений, поступающих от военнослужащих на конкретного военного следователя [3, л. 80–81].

Работа военных дознавателей, как правило, отличалась низким качеством и во многом была малоэффективной. Это объяснялось тем, что командиры частей в число дознавателей назначали слабоинициативных, малограмотных военнослужащих, не проявивших себя достаточно хорошо на других участках работы. Результатом такой практики стала постоянная текучесть кадров, их перегруженность, вполне объяснимое отсутствие у дознавателей интереса к вопросам производства дознания.

Пятое. Несмотря на то что большинство военных прокуратор, надзирающих за деятельностью пограничников, в период «большого террора» проявляли колебания, стремились угадать временную конъюнктуру, настроение вышестоящего начальства и подстроить под нее свое решение, многие военные прокуроры, расследуя дела по обвинению личного состава пограничных частей в преступной деятельности, стремились уберечь действительно невиновных людей от чекистского произвола.

Определенная доля вины за массовые репрессии лежит на руководстве Главной военной прокуратуры, которая слепо вы-

полняла волю вышестоящего руководства и его преступные приказы. Вместе с тем не все военные прокуроры слепо выполняли преступные распоряжения, многие из них не поступились своей честью и не дали санкций на арест и судебное преследование невиновных людей по делам, сфабрикованным НКВД.

Шестое. Создание в 1923 году при военных трибуналах вновь сформированных пограничных округов военных прокуратур значительно повысило качество их работы, чему в немалой степени способствовал умело организованный надзор за их деятельностью по соблюдению законности при рассмотрении дел военнослужащих-пограничников. Именно при участии военной прокуратуры была проведена значительная работа по упорядочению их работы, переводу деятельности на условия мирного времени. Начиная с 1926 года наблюдается усиление надзорной роли военной прокуратуры при рассмотрении дел, связанных с совершением воинских преступлений пограничниками. Этому способствовало предписание военно-прокурорским работникам лично присутствовать на распорядительных заседаниях военного трибунала либо отслеживать принятые на них решения.

Особое внимание в работе военных прокуратур, надзирающих за соблюдением законности в пограничных войсках, уделялось надзору за соблюдением законности в военных трибуналах, рассматривающих дела пограничников. Военные прокуроры и их помощники принимали участие в подготовительных и судебных заседаниях по делу пограничников, организовывали общественное обвинение, для чего проводили большую работу по подбору и назначению подходящих кандидатур из числа военнослужащих, развитых в политическом отношении, скрупулезно готовили их к выступлению в суде в качестве общественных обвинителей. В ходе исследования установлено, что работники военных прокуратур, осуществляющие надзор в пограничных войсках, просматривали приговоры и частные определения военных трибуна-

лов, опротестовывали те из них, которые были вынесены с нарушением закона.

Ужесточение прокурорского надзора за деятельностью военно-судебной системы, связанное с изменением политической конъюнктуры в стране, наблюдается после 1930 года. Применительно к погранвойскам это означало ужесточение наказаний, прежде всего, за нарушение правил несения пограничной службы.

В период массовых репрессий 1937–1938 гг. военным прокуратурам пограничных округов было предписано усилить «классовую бдительность» над деятельностью военных трибуналов, выносивших «слишком мягкие приговоры» по делам, связанным с «контрреволюционной пропагандой и агитацией в пограничных частях». Кассационная деятельность прокуратур пограничных и внутренних войск была достаточно успешной, на что в наше время историки и особенно историки правозащитного движения не всегда обращают внимание.

Таким образом, обращение к истории становления и развития системы прокурорского надзора в пограничных войсках не может и не должно носить предвзятый, конъюнктурный характер. Только объективный взгляд может способствовать формированию целостного взгляда на историю этого важнейшего государственного института, а учет имевших место успехов и ошибок в наши дни, несомненно, будет способствовать совершенствованию организации и осуществлению современной военно-прокурорской практики.

Список литературы

1. Пограничные войска СССР. 1929–1938: Сборник. М., 1972.
2. Из истории войск ВЧК и пограничной охраны: Сборник. 1917–1921. М., 1958.

3. Циркулярные распоряжения Военной коллегии Верховного суда СССР // Архив главной военной прокуратуры. Дело 4.

4. *Маковская Л.П.* Начальный этап строительства органов юстиции РСФСР (1917–1922 гг.): Дис. ... канд. юр. наук. М., 1975.

5. *Рубан А.М.* Прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении уголовного судопроизводства в действующей армии: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1993.