

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Энгельс Ф. Движения 1847 года.— Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4, с. 460—470.
2. Энгельс Ф. К критике проекта социал-демократической программы 1891 года.— Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 22, с. 227—243.
3. Ленин В. И. Первоначальный набросок тезисов по национальному и колониальному вопросам.— Полн. собр. соч. Т. 41, с. 161—168.
4. Ленин В. И. Материалы ко II конгрессу Коммунистического Интернационала.— Полн. собр. соч. Т. 41, с. 437—461.
5. Брежнев Л. И. О пятидесятилетии Союза Советских Социалистических Республик. М., Политиздат, 1972. 64 с.
6. История Советской конституции (в документах). 1917—1956. М., Госюриздат, 1957. 1046 с.
7. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII—XIX вв.). Сборник документов. М., Госюриздат, 1957. 587 с.
8. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. М., «Юрид. лит.», 1970. 624 с.
9. Основы теории государства и права. М., «Юрид. лит.», 1971. 406 с.
10. Теория государства и права. М., Изд-во Моск. ун-та, 1972, 531 с.
11. Теория государства и права. М., «Юрид. лит.», 1974. 664 с.
12. Советское государственное право. М., «Юрид. лит.», 1975. 576 с.
13. Большая Советская Энциклопедия. Изд. 3-е. Т. 13. М., «Сов. Энциклопедия», 1973. 608 с.
14. Советская историческая энциклопедия. Т. 7. М., «Сов. Энциклопедия», 1965. 1022 стб.
15. История государства и права зарубежных стран. Т. II. М., «Юрид. лит.», 1969. 488 с.
16. Всемирная история. Т. V. М., Изд-во социально-экон. лит., 1958. 782 с.
17. Палиенко Н. И. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Республик. Гос. изд-во Украины, 1923. 72 с.

А. Д. Постовой, канд. юрид. наук

РАЗВИТИЕ УКРАИНСКОГО СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНАХ ДОЗНАНИЯ

Полное искоренение преступности в СССР — одна из задач, поставленных Программой КПСС. «Уважение к праву, к закону, — говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе на XXIV съезде КПСС, — должно стать личным убеждением каждого человека. Это тем более относится к деятельности должностных лиц. Любые попытки отступления от закона или обхода его, чем бы они ни мотивировались, терпимы быть не могут. Не могут быть терпимы и нарушения прав личности, ущемление достоинства граждан. Для нас, коммунистов, сторонников самых гуманных идеалов, это — дело принципа» [2, 8].

Огромную роль в разрешении этих задач призваны сыграть органы, ведущие борьбу с преступностью, прежде всего, суд, прокуратура, следственный аппарат и органы дознания. В обеспечении эффективности их деятельности важное значение имеет научная разработка различных сторон организации и процессуальных форм расследования и рассмотрения уголовных дел. Советская юридическая наука в настоящее время получила широкое развитие. Между тем еще недостаточно внимания уделяют в научных исследованиях проблемам организации и деятельности органов дознания в то время как к их компетенции отнесено не только предваритель-

ное расследование некоторых уголовных дел в полном объеме, но и оперативно-розыскные и неотложные следственные действия по делам, по которым предварительное следствие обязательно. Производя расследование по «горячим следам», органы дознания вносят неоценимый вклад в разрешение проблемы искоренения преступности. В связи с этим, представляется, весьма актуальной была бы серия статей о наиболее существенных сторонах дознания в советском уголовном судопроизводстве. Памятуя значение ленинского метода историзма в научных исследованиях [см.: 1, с. 67], целесообразно начать эту серию историческим очерком о развитии советского законодательства об органах дознания.

Великая Октябрьская социалистическая революция разрушила все буржуазно-помещичье государство и его аппарат, в том числе и один из самых ненавистных народу, самых реакционных его органов — царскую полицию. Победа Октябрьской революции на Украине повлекла за собой установление Советской власти и на этой части бывшей царской империи. В конце декабря 1917 г. был разработан Проект инструкции Народного Секретариата Украины о компетенции и работе органов Советской власти на Украине. Проект возлагал на Секретарство по судебным делам в числе других обязанностей заведывание уголовно-розыскными отделениями и милицией. Организацией же советской милиции занимались местные Советы, ревкомы и уполномочиваемые ими лица и даже члены ЦИК Украины непосредственно. В феврале-марте 1918 г. советская милиция была организована почти во всех местностях Украины, где к этому времени победила Советская власть. Однако работа не была завершена полностью в связи с нашествием на Украину германских оккупантов. В ноябре 1918 г. началось освобождение республики от захватчиков и восстановление Советской власти, в том числе и органов милиции. С этой целью в составе НКВД УССР были организованы наряду с другими отделами Управление милиции и Управление уголовного розыска. Местные отделы милиции создавались на основании декрета Временного Рабоче-Крестьянского Правительства «Об организации власти на местах», принятого в конце 1918 г. при всех ревкомах, Советах и исполнительных комитетах. Пятого февраля 1919 г. было принято специальное постановление СНК «Об организации милиции». К ее обязанностям относилась охрана революционного порядка и личной безопасности граждан, а также борьба с уголовными преступными элементами. Милиции предоставлялось право составлять акты и протоколы о нарушениях общественного порядка, о проступках и происшествиях. Она производила неотложные следственные действия, принимала меры к задержанию преступника, оказывала необходимое содействие следственным и судебным властям. На основании постановления от 5 февраля 1919 г. в середине того же года НКВД утвердил Инструкцию по организации советской рабоче-крестьянской милиции.

Местными органами уголовного розыска являлись уголовно-следственные комиссариаты и отделы уголовного розыска, состояв-

шие в ведении исполкомов местных Советов — губернских окружных (уездных) и городских.

Декретом СНК от 18 апреля 1919 г. «Об организации судебно-уголовного розыска» органы уголовного розыска вновь были переданы в ведомство юстиции. В развитие этого декрета НКЮ принял инструкцию-положение «Об органах уголовного розыска и судебно-уголовной милиции» и ввел ее в действие с 11 мая 1919 г. На уголовный розыск возлагалась обязанность «иметь неослабное наблюдение за преступным элементом и предупреждать совершение преступлений, а также производить сыск как лиц, подозреваемых в совершении преступлений, так и предметов и следов, могущих послужить к раскрытию преступлений» (§ 49). Судебно-уголовная милиция состояла в подчинении уголовного розыска и, являясь наружным исполнительным органом, производила по его поручению отдельные следственные действия и дознание по уголовным делам в полном объеме (§ 47).

Система органов уголовного розыска по декрету от 18 апреля 1919 г. включала: а) отделение центророзыска при контрольно-следственном отделе НКЮ; б) секции уголовного розыска при местных контрольно-следственных подотделах во главе с заведующими в составе инспекторов, секретных агентов, экспертов и специалистов. При каждом уездном и городском судугрозыске состоял резерв из милиционеров, находившийся в постоянной боевой готовности и служивший реальной силой при ликвидации налетов грабителей и других преступных элементов. Он нес охрану зданий суда, арестантских помещений и выполнял конвойные обязанности (§ 44). Как отмечалось в Инструкции для народных следователей 1919 г., «взаимоотношения народного следователя и органов судебно-уголовной милиции определяются Положением об органах судебно-уголовной милиции и судебно-уголовного розыска и Инструкцией к этому положению».

Из рассмотренных актов видно, что органы уголовного розыска и судебно-уголовной милиции являлись важнейшими органами дознания и выполняли вспомогательные функции при расследовании уголовных дел, будучи подчинены и подконтрольны во всей своей розыскной деятельности народному следователю и своим вышестоящим органам.

Дальнейшее развитие органов дознания на Украине вновь было прервано нашествием белогвардейских войск Деникина.

С началом освобождения территории республики от белогвардейцев Декретом Всеукраевкома от 21 января 1920 г. все законы и положения белогвардейской власти были аннулированы и восстановлены в силе все декреты СНК УССР, изданные до нашествия белогвардейцев. В развитие этого Декрета Комиссия юстиции при Всеукраевкоме циркуляром № 2 от 24 февраля 1920 г. восстановила все декреты, положения, инструкции и циркуляры по ведомству юстиции. Однако в отношении розыскных органов Всеукраевком утвердил в феврале 1920 г. новое Положение об организации уголовного розыска, которым они вновь были изъяты из

ведения НКЮ и переданы в систему НКВД. В связи с этим в мае 1920 г. была принята и новая Инструкция по уголовному розыску. Однако уголовный розыск по-прежнему осуществлял свою деятельность под непосредственным руководством и надзором следователей, контрольно-следственных подотделов и юридических отделов исполкомов. Постановлением СНК от 10 мая 1921 г. «О работе Наркомюста» было признано необходимым «учредить более строгий контроль органов следствия за уголовным розыском» (п. 5). Новая Инструкция для народных следователей от 18 июня 1921 г. установила, что народный следователь производит предварительное следствие с помощью судебно-уголовной милиции. Взаимоотношения их по-прежнему определялись указанным выше Положением и Инструкцией к нему 1920 г. Народному следователю предоставлялось право не производить предварительное следствие, если материалы дознания являлись полными, ясными и соответствующими обстоятельствам дела. Положением о местных органах юстиции от 5 октября 1921 г. на следователя было возложено, в частности, руководство деятельностью рабоче-крестьянской милиции и уголовно-розыскных органов. Устные и письменные предложения следователя являлись для них обязательными. Тем самым руководящая роль следователя была распространена на деятельности всех видов милиции.

В 1922 г. Управлением милиции и Укрцентрозыском была издана специальная Инструкция о порядке производства дознания, представлявшая акт уголовно-процессуального права огромной важности. Она регулировала порядок производства дознаний по всем отнесенным к ведению милиции и уголовного розыска делам и состояла из Общей и Особенной частей. Общие положения о производстве дознания содержались в главе 1-й, включавшей 43 параграфа. Остальные одиннадцать глав, делившиеся на пункты с литерными обозначениями, регулировали порядок производства дознания по отдельным видам преступлений. Так, глава 2-я касалась расследования дел о разбоях и грабежах; 3-я — о кражах; 4-я — о пожарах; 5-я — о преступлениях против чести и целомудрия женщин (о растлениях и изнасилованиях); 6-я — о детоубийствах; 7-я — о нанесении телесных повреждений; 8-я — о подделке денежных знаков; 9-я — о тайном винокурении; 10-я — о скоропостижно умерших и найденных телах; 11-я — о сопротивлении и неповиновении властям и, наконец, 12-я — о самоубийствах.

К общим положениям Инструкция относил правила допроса свидетелей, подозреваемых, потерпевших, производства осмотров, обысков, выемок, освидетельствований и других следственных действий. Наряду с этим она содержала указание о том, что даже «в обстоятельствах, не терпящих отлагательства... формальных допросов ни свидетелям, ни обвиняемым представители уголовно-розыскной милиции не делают, за исключением случаев, когда потерпевшему лицу грозит опасность для жизни, например: тяжелые ранения, отравления и т. п.» (§ 20).

Уголовно-Процессуальный Кодекс 1922 г. установил перечень органов дознания, определил их задачи, характер взаимоотношений со следователем, прокурором, судом, подробно регламентировал порядок их деятельности. Органами дознания являлись: 1) милиция и уголовный розыск, 2) Государственное Политическое Управление (ГПУ), а также податная, продовольственная, санитарная, торговая, трудовая инспекция по делам, отнесенным к их ведению, и 3) правительственные учреждения и должностные лица по делам о проступках, подлежащих дисциплинарному взысканию (ст. 102 УПК). Основными из них были милиция, уголовный розыск и ГПУ.

На органы дознания возлагалась обязанность «сохранения следов преступления и пресечения подозреваемому возможности скрыться» (ст. 103 УПК). По делам о преступлениях, за которые законом предусматривалось наказание до трех лет лишения свободы, органы дознания производили расследование в полном объеме. Те из них, по которым виновному грозило лишение свободы до одного года, направлялись непосредственно в суд, а остальные — прокурору, которому и принадлежало право дальнейшего его направления (ст. 107 УПК). Если дознанием не были установлены виновные или в деянии отсутствовали признаки состава преступления, материалы направлялись прокурору для прекращения.

О преступлениях, по которым предварительное следствие являлось обязательным, органы дознания в течение суток обязаны были сообщить следователю и прокурору (ст. 101), ограничиваясь «опросами» подозреваемых и свидетелей. Только при наличии оснований опасаться, что следы преступления и вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты, они вправе были производить обыски, выемки, осмотры, освидетельствования (ст. 104), а также задержание подозреваемого (ст. 105). О всех случаях задержания подозреваемого орган дознания сообщал суду, следователю или прокурору, по принадлежности, в течение 24 часов с момента задержания. При неподтверждении ареста указанными органами в течение 48 часов с момента получения извещения арестованный освобождался.

УПК УССР 1922 г. в точном соответствии с постановлением ВУЦИК от 22 марта 1922 г. «Об упразднении ВУЧК и об организации Госполитуправления» отнес ГПУ и его органы к числу органов дознания и прав производства предварительного следствия, не предоставил (ст. 102). Однако интересы борьбы с преступностью в скором времени потребовали пересмотра этой нормы. Постановлением ВУЦИК от 20 сентября 1923 г. они были наделены правами органов предварительного следствия по некоторым категориям уголовных дел. После этого циркуляром № 12 от 1 февраля 1926 г. НКЮ разъяснил, что органы ГПУ являются по делам определенных категорий органами предварительного следствия. Постановлением от 9 июня 1926 г. ВУЦИК и СНК возложили на органы ГПУ обязанность принятия мер предупреждения и ведения на равных основаниях с другими органами дознания и следствия борьбы

срядом преступлений. Наконец, Постановлением ВУЦИК и СНК от 10 октября 1928 г. им было предоставлено право возбуждать уголовное преследование и производить дознание или предварительное следствие по делам о преступлениях контрреволюционных (ст. 54²—54¹⁴), против порядка управления (ст. 56¹⁶—56¹⁷, 56²¹—56²², 56²⁸, 67, 80, 81), должностных (ст. 97—109), хозяйственных (ст. 116—119, 126—128), имущественных (ст. 170 п. «г» и «е», 181, 182, 184, 186) и воинских преступлениях (ст. 206²⁴ и 206²⁶ УК УССР). Кроме того, они имели право производить предварительное следствие и дознание и по делам об иных преступлениях, однако, исключительно с разрешения прокурора.

Установленный УПК 1922 г. порядок производства дознания оказался неудачным во многих отношениях и в связи с этим подвергался неоднократным доработкам. Основные направления, которых они касались, относились к следующим моментам: а) круг дел, по которым дознание заменяло предварительное следствие, постепенно расширялся; б) регламентация порядка дознания в процессуальном законе становилась все более детальной; в) на органы дознания постепенно распространялась обязанность соблюдения процессуальных правил, обязательных для предварительного следствия; г) актам дознания была присвоена такая же доказательственная сила, как и актам предварительного следствия; д) непосредственный надзор за органами дознания был изъят из ведения прокуратуры и возложен на следователя.

Первоначально по указанному пути пошло законодательство РСФСР. Постановлением ВЦИК и СНК от 16 октября 1924 г. была изменена ст. 108 УПК РСФСР 1923 г. «в целях разгрузки следственного аппарата от дел о преступлениях, в силу сложности своей не нуждающихся в безусловном производстве предварительного следствия». Впоследствии она неоднократно изменялась, перечень преступлений, по которым предварительное следствие признавалось обязательным, все более сужался, а компетенция органов дознания систематически расширялась.

НКЮ УССР пошел по несколько иному пути, распространительно толкуя правило, сложившееся еще по первым актам о суде. Так, еще Инструкция для народных следователей 1919 г. говорила о том, что дознание, произведенное судебно-уголовной милицией и достаточно выяснившее дело, «следователь, не приступая к производству следствия, направляет народному судье при своем мотивированном постановлении» (ст. 71). Инструкция от 18 июня 1921 г. воспроизвела эту норму лишь в иной редакции: «Народный следователь вправе не производить следственных действий, если представленные ему акты дознания признаются им полными, ясными и соответствующими обстоятельствам дела» (ст. 7). УПК 1922 г. сохранил это правило, вменив следователю обязательное производство таких следственных действий как: 1) предъявление обвинения, 2) допрос обвиняемого, 3) составление обвинительного заключения (ст. 111), а УПК 1927 г. дополнил этот перечень ознакомлением обвиняемого с материалами дела (п. 3 ст. 107).

Исходя из этих правил НКЮ УССР циркуляром № 49 от 9 апреля 1924 г. обратил внимание следователей и судов на то, что «поступающие от органов дознания материалы часто настолько полно разъясняют дело, что производящееся затем следствие является повторением уже проведенных органами дознания действий». В целях ускорения расследования следователям рекомендовалось ограничиваться в таких случаях лишь проведением обязательных следственных действий.

Как отмечалось выше, компетенция органов дознания была существенно расширена УПК 1927 г. По многим категориям уголовных дел они производили расследование в полном объеме в таком же порядке, как и следователь. По остальным делам от следователя требовалось произвести после дознания лишь упомянутые выше четыре следственные действия. Круг дел, по которым дознание заменяло предварительное следствие, еще более расширился с принятием постановлений ВУЦИК и СНК от 8 августа 1928 г., 6—13 февраля 1929 г. и 29 сентября 1929 г. Циркуляром НКЮ от 13 декабря 1930 г. был установлен перечень дел, по которым дознание заменяло предварительное следствие, с указанием конкретных статей УК. Постановлениями ВУЦИК и СНК от 5 мая 1931 г. и 4 декабря 1932 г. правила, сформулированные в упомянутом циркуляре, были закреплены в законодательном порядке.

В результате этих мер к середине 30-х годов дознание приняли на себя основную массу расследований (до 80%). Производимое ими расследование продолжало формально именоваться дознанием. Однако производилось оно с соблюдением всех правил предварительного следствия, а функция расследования уголовных дел являлась для них, как и для следователей, не только главной, но и единственной.

Еще Постановлением от 14 августа 1928 г. СНК УССР признал необходимым выделить из состава милиции наиболее квалифицированных работников для постоянного производства дознания (прот. № 40/582). В развитие этого Постановления, НКВД и НКЮ 17 октября того же года приняли циркуляр № 67 «О выделении в окружных центрах постоянных работников для производства дознаний». Начальникам окрмилиции предлагалось выделить по согласованию с окрпрокурорами необходимое количество вполне подготовленных, наиболее квалифицированных и опытных работников для производства дознаний во всех районах милиции. Выделенные лица могли быть привлекаемы к иной работе лишь при условии, что это ни в какой мере не отразится на качестве и сроках производимого ими дознания. В связи с этим они были подчинены непосредственно начальникам милиции, которые руководили дознанием и несли ответственность за его качество и своевременность так же, как и непосредственные исполнители.

УПК 1927 г. конструировал органы предварительного расследования, подобно системе судебных учреждений, из трех звеньев: прокурора, следователя и органов дознания. Отличие состоит

лишь в том, что судебная система строилась по принципу инстанционности, при которой вышестоящая инстанция исправляет недостатки суда нижестоящего в порядке пересмотра приговоров и решений, а система органов расследования — по принципу подчиненности, при которой вышестоящий орган руководит деятельностью нижестоящего, контролирует его, осуществляет за ним надзор и дает обязательные для него указания.

В соответствии с такой системой, новый УПК относ непосредственный надзор за органами дознания к компетенции следователя, а надзор за предварительным следствием сохранил в ведении прокуратуры. За органами дознания прокурор осуществлял лишь общий надзор, под которым понимали право дачи общих указаний о порядке и правилах производства дознания. Исключение составляли органы ГПУ и трудовая инспекция, как органы дознания, в отношении которых на прокурора возлагалась обязанность непосредственного надзора (прим. 1 и 2 к ст. 104 УПК). Право непосредственного надзора предоставляло следователю, а по делам ГПУ и трудовой инспекции — прокурору возможность: 1) в любое время знакомиться со всеми материалами дознания (ст. 104); 2) получать копии важнейших постановлений органов дознания (п. 5 ст. 95); 3) давать разрешение поднадзорным органам на производство определенных действий (п. 2, ст. 95); 4) непосредственно руководить их деятельностью (п. 3 ст. 95); 5) давать указания органам дознания и делать предложения произвести те или иные действия (ст. 104); 6) отменять или изменять выносимые ими постановления по жалобам заинтересованных лиц (ч. 2 ст. 104); 7) разрешать вопрос об отводе лица, производящего дознание (ст. 105); 8) контролировать правильность направления дела по окончании дознания (ст. 212—219).

УПК 1927 г. расширил круг органов дознания, включив в их число НК РКИ и лесную стражу, не известные УПК 1922 г. Однако эти, как и все перечисленные в ст. 94 органы дознания, носили ведомственный и вспомогательный характер. Основными по-прежнему являлись милиция, уголовный розыск и ГПУ. К компетенции остальных органов относилось дознание лишь по делам о преступных нарушениях правил, издававшихся в порядке управления соответствующими ведомствами.

10 июля 1934 г. был образован общесоюзный Народный Комиссариат Внутренних Дел. Руководство деятельностью важнейших органов дознания было отнесено к его ведению. Процессуальная же форма расследования, производимого органами дознания, определялась УПК союзных республик, так как единый УПК СССР принят не был.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ленин В. И. О государстве. Лекция в Свердловском университете 11 июля 1919 г.— Полн. собр. соч. Т. 39, с. 64—84.

2. Брежнев Л. И. Отчетный доклад Центрального Комитета XXIV съезду Коммунистической партии Советского Союза.— Материалы XXIV съезда КПСС. М., Политиздат, 1971, с. 3—106.