

ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ ВЧК – ГПУ – ОГПУ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Г. Т. Камалова,

доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ

Статья посвящена анализу места и роли органов государственной безопасности во властном механизме. Автор исследует взаимоотношения ВЧК – ГПУ с партийными комитетами в центре и на Урале. Особое внимание уделено приоритетному положению структур ОГПУ в советской правоохранительной системе.

Ключевые слова: карательные органы, органы государственной безопасности.

Проблема становления и развития советских карательных органов, их места в государственном механизме реализации власти остается весьма актуальной. Особенный интерес в этом плане представляет эпоха двадцатых годов, когда неоднократно менялись не только название карательных органов, но и их место в системе органов государственной власти. Неизменным было одно – спецслужбы всегда оставались «органом осуществления воли партии»¹.

В годы гражданской войны ВЧК превратилась в организацию, аналогов которой в России не было. Чрезвычайная комиссия одновременно являлась органом дознания, органом предварительного следствия, органом правосудия и органом исполнения приговоров. Окончание гражданской войны объективно сужало сферу деятельности ВЧК. Чрезвычайные методы, превышение служебных полномочий, бесконтрольность чекистских органов не отвечали новому этапу в развитии республики.

Декретом ВЦИК от 6 февраля 1922 г. «Об упразднения ВЧК и о правилах обысков, выемок и арестов»² ВЧК и ее местные органы были реорганизованы в Главное политическое управление (ГПУ) при наркомате внутренних дел РСФСР, а на местах – политические отделы (в автономных республиках и областях – при центральных исполнительных комитетах, в губерниях – при губернских исполкомах). ВЦИК определил задачи и правовой статус нового государственного органа. ГПУ создавалось для подавления открытых контрреволюционных выступлений. Центр деятельности ГПУ должен был быть «сосредоточен на постановке осведомления, внутренней информации и извлечении всех контрреволюци-

онных и антисоветских деяний во всех областях»³.

Закон ограничивал право ГПУ на применение внесудебных репрессий. Аресты, обыски и высылки могли впредь производиться ГПУ только по специальным постановлениям и особым ордерам. Арест лиц, обвинявшихся в совершении преступления, мог продолжаться не более двух месяцев. ГПУ обязывалось отчитываться в своей работе перед Президиумом ВЦИК один раз в три месяца. Вместе с тем, как и в ВЧК, во вновь организованном ГПУ продолжали действовать Коллегия, за которой сохранялось право вынесения внесудебных решений вплоть до смертной казни, и постоянный Президиум ГПУ. После реорганизации численность спецслужб была значительно сокращена.

В 1922 году были приняты Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР. Однако специальных статей, относившихся к работе органов государственной безопасности, в кодексах не было. Законодатель, т.е. ВЦИК, счел необходимым специальными (секретными) постановлениями регулировать в правовом отношении их оперативно-служебную деятельность. Именно система закрытых инструкций и циркуляров стала своеобразной правовой базой большевистской репрессивной политики в отношении контрреволюционеров. ЦК РКП (б) в своем секретном циркуляре за подписью В. М. Молотова напоминал губернским партийным органам, что «...ГПУ и его местные органы остаются и впредь одним из важнейших органов Советской власти, которым партия и Советская власть должны уделять особое внимание»⁴. ВЦИК летом и осенью 1922 года принял ряд нормативных актов, значительно расширив-

ших полномочия ГПУ. 10 августа 1922 г. ВЦИК принял декрет «Об административной высылке»⁵, предусматривавший высылку за границу или в определенные местности РСФСР в административном порядке лиц, причастных к «контрреволюционным выступлениям». Это был один из первых документов по ограничению прав и свобод граждан нашей страны.

Рассмотрение вопросов о высылке лиц велось особой комиссией при НКВД под председательством наркома внутренних дел и представителей от НКВД и НКЮ, утверждавших ВЦИК. Лица, высланные в отдаленные районы РСФСР, поступали под надзор местного органа ГПУ и на весь период административной высылки лишались активного и пассивного избирательного права⁶. 16 октября 1922 г. ВЦИК дает «юридическую формулировку» и другим решениям Политбюро ЦК РКП (б) о внесудебных репрессиях. В декрете ВЦИК в целях скорейшего искоренения всякого рода бандитских налетов и вооруженных ограблений» было узаконено предоставление ГПУ права внесудебной репрессии вплоть до расстрела в отношении лиц, взятых на месте преступления⁷. Работники ГПУ теперь могли высылать и заключать в лагерь деятелей антисоветских партий, а также дважды судимых за преступления, предусмотренные четырнадцатью статьями УК РСФСР⁸. Эта часть декрета была опубликована в «Известиях ВЦИК» 19 октября 1922 г.

В части декрета, не подлежавшей оглашению, прямо было сказано о «функции прокурорского надзора по наблюдению за следствием и дознанием» в органах ГПУ. Причем ограничивались функции прокурорского надзора по наблюдению за следствием и дознанием по делам политическим и по обвинению в шпионаже (ст. 55–73, 213 Уголовного кодекса РСФСР). Право вынесения внесудебных приговоров по делам о должностных преступлениях сотрудников ГПУ было представлено исключительно коллегии ГПУ и «всякий раз, с ведома НКЮ»⁹. О вынесении «внесудебных приговоров» по делам о должностных преступлениях сотрудников ГПУ уведомлялся нарком юстиции, а в назначении наказания сотрудникам ГПУ участвовал прокурор Республики или его помощник. Новшество состояло в том, что при слушании дел о политических преступлениях и шпионаже в состав суда обязательно входили представители ГПУ, а материалы этих дел после рассмотрения возвра-

щались для хранения в архивы ГПУ. Кроме того, не допускался вызов в суд в качестве свидетелей секретных сотрудников ГПУ, на основании сообщений которых возбуждались уголовные дела¹⁰. В изъятие из ст. 112 УК РСФСР срок сообщения органам прокурорского надзора о всяком возбуждении органами ГПУ уголовного дела продлевался до двух недель. В изъятие из ст. 207, 208 и 209 УПК РСФСР органы ГПУ освобождались от обязанности представлять направленные ими к прекращению дела по недостаточности улик или отсутствию состава преступления в суд и прокурору для утверждения¹¹.

Таким образом, ВЦИК, урегулировав деятельность органов госбезопасности своими постановлениями от 6 февраля 1922 г., пошел не по пути строжайшего контроля исполнения этих нормативных актов, особенно в плане сужения сферы деятельности чекистских органов, а по пути расширения их полномочий, в том числе внесудебных. На местах расширение полномочий ГПУ находило самую широкую поддержку их губернских отделов. Так, по мнению Пермского губернского отдела ГПУ, во исполнение постановления ВЦИК от 16 октября 1922 г. высшая мера наказания должна быть распространена не только на лиц, взятых на месте преступления, но и на тех, кто дознанием уличался в указанных преступлениях. Право административной высылки должно осуществляться непосредственно через органы ГПУ. К злостным нарушителям следовало «применять высшую меру, не допуская замедления и задержки в судебных органах»¹².

Максимальной концентрации усилий по выполнению спецслужбами задач, поставленных перед ними, способствовали перемены в их статусе и организационной структуре, которые были связаны с образованием СССР. Первый Всесоюзный съезд Советов принял постановление об учреждении при Совнарком в целях объединения усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом на территории СССР объединенного органа ГПУ¹³. Постановление съезда способствовало повышению статуса советских спецслужб. Президиум ВЦИК СССР 2 ноября 1923 г. постановил преобразовать ГПУ в Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) при Совнаркоме СССР и утвердил 15 ноября 1923 г. «Положение об ОГПУ СССР и его органах»¹⁴. НКВД освобо-

ждался от функции обеспечения государственной безопасности. Преобразование ГПУ в ОГПУ было прямым следствием принятого еще 30 декабря 1922 г. на первом съезде Советов «Договора об образовании СССР», в п. 12 которого говорилось: «В целях утверждения революционной законности на территории СССР и объединения усилий республик по борьбе с контрреволюцией учреждается при ЦИК СССР Верховный Суд с функциями верховного судебного контроля, а при СНК Союза – объединенный орган государственного политического управления, председатель которого входит в СНК с правом совещательного голоса». Органы ГПУ в республиках стали подчиняться ОГПУ. В отличие от органов прокурорского надзора, спецслужбы уже в начале 20-х гг. XX века были централизованы в масштабе СССР.

По Положению об ОГПУ СССР и его органах от 15 ноября 1923 г. Председатель ОГПУ и его заместитель назначались Президиумом ВЦИК СССР. Председатель или его заместитель входили в состав Правительства СССР с правом совещательного голоса. При Председателе ОГПУ создавалась коллегия, члены которой утверждались Совнаркомом и пользовались всеми правами членов коллегий народных комиссариатов СССР. Коллегия являлась высшим органом централизованного руководства ГПУ. Она определяла направления, формы и методы оперативной деятельности спецслужб. Она несла ответственность перед ЦК РКП (б) и Советским правительством за проведение в жизнь их директив, т.е. органы государственной безопасности помимо широты полномочий отличались особым «двойным» политико-правовым статусом. В этом виде они стали удобной организацией для прямой реализации партийных решений. На местах (в краях и областях) образовывались Полномочные представительства ОГПУ, а в округах создавались отделы во главе с начальниками. Они подчинялись полномочному представителю по области. Институт полпредов как руководителей местных органов возник еще в ВЧК, когда в ряде крупных районов страны были созданы полномочные представительства ВЧК. Полномочным представителем ОГПУ по Уралу с 1924 года был А. Я. Шаляпин, он же возглавлял экономический отдел Златоустовского ОГПУ как одного из важнейших отделов региона¹⁵. Урал, экономический потенциал которого был огромным, находился на особом контроле органов

безопасности. Была составлена своеобразная экономическая опись всех ключевых районов¹⁶. Чтобы добиться лучшей мобильности в управлении, аппарат Полномочного представителя ОГПУ по Уралу практиковал «точечные изъятия» округов в свое непосредственное подчинение. Так, магнитогорский чекистский пункт, как и Златоустовский оружейный округ, подчинялись непосредственно Полномочному представителю ОГПУ по Уралу. Одновременно шло укрепление отделов ГПУ наиболее важных в экономическом отношении округов: Челябинского и Златоустовского¹⁷.

В Конституции СССР 1924 года ОГПУ была посвящена целая глава (гл. 9, ст. 61–63). В соответствии с Конституцией СССР ОГПУ вошло в систему исполнительно-распорядительных органов Союза ССР и союзных республик на правах союзно-республиканского наркомата¹⁸. Глава 9 Конституции СССР определила цель создания, систему руководства и подчинения ОГПУ. В ст. 61 Конституции указывалось, что ОГПУ учреждается при СНК СССР «в целях объединения революционных усилий союзных республик в борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом»¹⁹. Но наиболее существенные изменения в положении ОГПУ произошли весной 1929 года. 18 мая было опубликовано постановление XIV Всероссийского съезда Советов об изменении и дополнении ряда статей Конституции РСФСР. Согласно новой редакции ст. 32 в состав СНК РСФСР стал входить Уполномоченный ОГПУ на правах его члена с правом решающего голоса²⁰, т.е. ОГПУ фактически перешло на статус наркомата.

С образованием в 1924 году Верховного Суда СССР надзор за законностью действий ОГПУ СССР был возложен на Прокурора Верховного суда СССР²¹. Верховный Суд СССР имел непосредственную связь с ОГПУ. В составе пленарного заседания Верховного Суда СССР был представитель ОГПУ. ОГПУ по своей инициативе могло направлять вопросы на рассмотрение пленарного заседания. Такое право имели также ЦИК СССР, его Президиум, Прокурор Верховного суда СССР, прокуроры союзных республик. Это давало возможность ОГПУ влиять на работу Верховного Суда СССР. Но была и обратная связь. Прокурор Верховного Суда СССР имел возможность выносить на рассмотрение Верховного Суда СССР для представления в Президиум

диум ЦИК СССР вопрос о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжений ОГПУ²². Для надзора за ОГПУ во всех его отделах имелись «специально назначенные младшие помощники Прокурора Верховного Суда СССР, работавшие под непосредственным наблюдением и руководством помощника Прокурора Верховного Суда СССР по надзору за ОГПУ»²³.

Проблема взаимоотношений органов ОГПУ и прокурорского надзора как в центре, так и на местах на протяжении всего периода 20-х гг. решалась не просто. Законодательно прокурорский надзор был установлен над органами госбезопасности сразу после реставрации института прокуратуры в стране²⁴. В специальном приказе ГПУ «О прокурорском надзоре и его взаимоотношениях с органами ГПУ»²⁵ конкретизировались формы и объем надзора. С самого начала организации прокуратуры на Урале полномочные представители ГПУ по округам в большинстве своем негативно относились к ней. На местах, как отмечал в своем отчете за 1924 год Прокурор Уральской области В. Т. Попов, органы ГПУ проявляли стремление «ускользнуть из сферы влияния прокуратуры». Процесс укрепления законности работники воспринимали как «защиту контрреволюционеров, нэпманов и прочих буржуев». По их мнению, она «мешала органам безопасности творить классовое дело». Из-за этого первую половину 1924 года «окружные прокуратуры области потратили на то, чтобы заставить органы ГПУ считаться с прокуратурой фактически, а не на бумаге»²⁶. Так, в Челябинском округе органы ГПУ официально игнорировали исполнение отдельных требований прокуратуры по производству дознания по мотивам малочисленности штатов. Начальник Курганского окружного отдела ГПУ и его заместитель вообще отказывались признавать за прокуратурой право надзора²⁷.

Необходимость укрепления прокурорского надзора за законностью деятельности спецслужбы на местах диктовалась прежде всего «почти совершенным незнакомством сотрудников ГПУ с советским законодательством и порядком производства следствия и дознания», «несоблюдением процессуальных норм», которое, по выражению Прокурора Уральской области, «превысило все границы». Это проявлялось в том, что дела еще за 1921 год лежали без всякого движения, по делам, направленным в Москву, в ОГПУ для

административной высылки, не было заключений прокурора и т.п. Та же картина наблюдалась и в 1925 году. Областной прокурор отмечал «юридическую безграмотность большинства сотрудников местных отделов ГПУ», «грубое нарушение законов»²⁸ (превышение сроков ведения дел, неосновательное заключение под стражу, неправильная квалификация преступлений и т.п.).

За 1924 год окружными прокуратурами Уральской области было произведено 69 официальных обследований органов ГПУ. Областной прокуратурой было проведено три совещания и дано 62 письменных заключения по делам, проведенным ГПУ²⁹. В 1925 году областная прокуратура намеревалась перейти к изучению деятельности каждого полномочного представителя ГПУ. Обследование органов ОГПУ, проведенное прокуратурой в 1925 году в Пермском округе, по-прежнему зафиксировало такие недостатки в их работе, как слабое знание сотрудниками ГПУ УК, УПК и уголовной техники, недостаточная ориентировка в производстве следствия и дознания, отсюда неправильная квалификация преступлений³⁰. В 1926 году было проведено всего шесть обследований органов ГПУ. Среди нарушений правовых норм были выявлены следующие: избиралась мера пресечения в виде заключения под стражу, когда данным лицам не было предъявлено обвинения; проводились органами ГПУ официальные дознания или следствия, а формально дела не значились принятыми к производству³¹. С целью устранения отмеченных недостатков прокуроры давали работникам ГПУ устные и письменные разъяснения и указания³². В 1925 году областная прокуратура направила окружным прокурорам перечень действовавших инструкций и циркуляров по надзору за ГПУ³³. К концу 1924 года грубейшие недочеты в деятельности органов ОГПУ в Уральской области были в основном ликвидированы³⁴.

В налаживании рабочих отношений прокуратуры и ОГПУ в центре и на местах ведущую роль играли партийные органы. Начиная с 1926–1927 гг. в отчетах Прокурора Уральской области исчезают резкие высказывания в адрес органов ОГПУ и их сотрудников, явно прослеживается стремление к компромиссу и признание притязаний ОГПУ на особое положение в структуре правоохранительных органов. В отчете областного прокурора за 1925 год отмечено, что отношения с органами ГПУ нормальные, а в Челябинском, Тюмен-

ском, Верхне-Камском, Златоустовском и Пермском округах – хорошие³⁵. Устранению недостатков в деятельности уральских органов ОГПУ и преодолению противоречий способствовали вмешательство высших партийных органов и выработка совместной директивы, которая стала компромиссом между руководством прокуратуры и ОГПУ. Директивный документ настоятельно рекомендовал работникам прокуратуры уяснить, что «органы ОГПУ были и есть органы пролетарской диктатуры, требующей от своих работников прежде всего революционной закалки и решительности в деле пресечения преступлений. Особые условия работы органов ОГПУ могут иной раз находиться в противоречии с формальными требованиями закона, но они необходимы и целесообразны»³⁶. Это означало прямое ущемление прав прокурорского надзора. «Революционная закалка и решительность» чекистов в деле пресечения преступлений ставились выше строгого и неукоснительного соблюдения законов.

В течение 1920-х гг. весьма непростой проблемой были отношения внутри правоохранительной системы, взаимоотношения между милицией и органами государственной безопасности, которые с начала 20-х гг. стремились подчинить РКМ. С 1922 года фактически в составе одного ведомства (НКВД РСФСР) были объединены органы милиции и госбезопасности³⁷. Совмещение Ф. Э. Дзержинским постов председателя ВЧК-ГПУ и наркома внутренних дел в данном случае играло роль фактора, способствовавшего реализации этой тенденции. Так, 10 апреля 1922 г. Ф. Э. Дзержинский подписал приказ № 57, где указывалось о подчинении уголовного розыска Республики во всех отношениях непосредственно народному комиссару внутренних дел в целях усиления борьбы с преступностью³⁸ (приказ действовал до конца 1922 года).

На протяжении 20-х гг. ОГПУ настойчиво боролось за подчинение себе милиции. Привлекательность РКМ для спецслужб была в том, что по времени возникновения в Советской России это самый ранний орган диктатуры пролетариата. В количественном отношении – это самое многочисленное учреждение, наиболее приближенное к населению, имевшее разветвленную сеть своих структур. Вопрос о передаче милиции в ведение ОГПУ рассматривался на заседании Политбюро ЦК ВКП (б) 17 апреля 1924 г. Проект реорганиза-

ции НКВД с передачей «административно-розыскных функций» в ОГПУ был отклонен «по конституционным соображениям и по существу», ибо это ущемило бы права республик.

Однако в условиях свертывания новой экономической политики, усиления личной власти И. В. Сталина в конце 20-х гг. была реализована идея ликвидации НКВД и подчинения милиции спецслужбе. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. были упразднены наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик и одновременно было принято секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельности милиции и уголовного розыска». В нем ЦИК и СНК СССР отмечали, что «считают необходимым обеспечить твердое, единое для всего Союза ССР руководство деятельностью милиции и уголовного розыска со стороны органов ОГПУ». Подчинение милиции и уголовного розыска было легализовано путем создания в системе ОГПУ Главной инспекции по милиции и уголовному розыску в конце 1931 года³⁹.

В результате проведенных преобразований в стране были созданы профессиональные, дисциплинированные спецслужбы, подчиненные воле правящей Коммунистической партии. На протяжении всего периода 20-х гг. XX века статус спецслужб неуклонно повышался как в государственном механизме в целом, так и внутри правоохранительной системы. Органы ОГПУ заняли приоритетное положение по отношению к прокуратуре, одновременно подчинив себе милицию и уголовный розыск.

¹ Менжинский В. Р. О Дзержинском // Правда. 1926. 20 июля.

² СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 160.

³ Цит. по: Павлов Д. Б. Большевицкая диктатура против социалистов и анархистов. 1917 – сер. 1950-х годов. М., 1999. С. 53.

⁴ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 4. Д. 63. Л. 75.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 52. Ст. 646.

⁶ Декрет ВЦИК «Об административной высылке» от 10 августа 1922 г. // Основные положения и права Объединенного государственного политического управления СССР. М., ОГПУ, 1926. С. 28.

⁷ Постановление ВЦИК от 16 октября 1922 г. // Там же. С. 28–31.

⁸ СУ РСФСР. 1922. № 65. Ст. 844.

⁹ Постановление ВЦИК от 16 октября 1922 г. // Основные положения и права Объединенного государственного политического управления СССР. С. 28–31.

¹⁰ Коровин В. В. История отечественных органов безопасности. М., 1998. С. 136–138.

¹¹ Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов на/Д., 1999. С. 172.

¹² ГАПО Ф. Р. 78. Оп. 2. Д. 6. Л. 51.

¹³ Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 282.

¹⁴ Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917-1991. Справочник. М., 2003. С. 461–463; СУ РСФСР. 1923. № 12. Ст. 105.

¹⁵ Вепрев О. В., Лютов В. В. Государственная безопасность: три века на Южном Урале. Челябинск, 2002. С. 241.

¹⁶ Экономические материалы в 1923–1924 гг. составляли основу региональной партийной переписки.

¹⁷ Челябинские угольные копи занимали тогда четвертое место в России по добыче угля, а Златоустовский горный округ – второе место по уровню промышленного производства.

¹⁸ Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 298–299.

¹⁹ Там же.

²⁰ СУ РСФСР. 1929. № 47/48. Ст. 495.

²¹ СЗ СССР. 1924. № 12. Ст. 105.

²² ГАРФ. Ф. Р. 8131. Оп. 1. Л. 134–135.

²³ ГАРФ Ф. Р. 8131. Оп. 1. Д. 5. Л. 9.

²⁴ СУ СССР. 1924. № 12. Ст. 266; Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917–1991. Справочник. М., 2003. С. 463.

²⁵ Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917–1991. С. 455–456.

²⁶ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 2. Д. 274. Л. 45.

²⁷ Там же; Оп. 3. Д. 272а. Л. 61.

²⁸ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 2. Д. 274. Л. 45, 46; Оп. 3. Д. 272а. Л. 58, 61; Д. 272. Л. 81, 82.

²⁹ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 2. Д. 274. Л. 51.

³⁰ ГАПО Ф. Р. 154. Оп. 1. Д. 51. Л. 39.

³¹ ГАПО Ф. Р. 154. Оп. 1. Д. 51. Л. 171, 172.

³² ГАСО Ф. Р. 2259. Оп. 1. Д. 22. Л. 17; 48.

³³ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 3. Д. 272а. Л. 53.

³⁴ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 2. Д. 274. Л. 47.

³⁵ ЦД ООСО Ф. 4. Оп. 3. Д. 272а. Л. 60–61.

³⁶ Цит. по: Викторов Б. А. Без грифа «секретно». Записки военного прокурора. М., 1990. С. 107.

³⁷ СУ РСФСР. 1922. № 16. Ст. 160.

³⁸ ГАСО Ф. Р. 456. Оп. 1. Д. 766. Л. 147.

³⁹ СЗ СССР. 1931. № 31. Ст. 247.

Статья поступила в редакцию 16 декабря 2011 г.