

УДК 347.963(470.51)(091)(045)

*А.А. Шепталин***К 100-ЛЕТИЮ ПРОКУРАТУРЫ УДМУРТИИ:  
ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-КАДРОВОГО СТАНОВЛЕНИЯ**

В статье рассматривается период создания и становления органов прокуратуры на территории Вотской автономной области и Сарапульского округа Уральской области в 1922–1927 гг., а также основные проблемы, сопутствовавшие этому процессу. Работа написана на основе историко-правового метода с привлечением новых архивных материалов, в большинстве своем впервые вводимых в научный оборот. Устраняется ряд серьезных противоречий, возникших в историографии вопроса вследствие не критичного использования некоторыми авторами таких архивных источников, как резолюции заседаний партийных и советских органов. Проведенный анализ позволил определить и обосновать хронологические рамки периода становления системы региональных органов прокуратуры периодом НЭПа, охарактеризовать его ключевые черты, особенности и сложности, ликвидировать некоторые фактологические пробелы. В качестве наиболее явных проблем становления отмечены перекосы в проведении форсированной политики коренизации органов госуправления, практика перманентных кадровых чисток органов управления от «классово чуждых элементов» и неоправданно низкое материальное обеспечение органов прокуратуры, влиявшее на отток квалифицированных кадров в другие сферы народного хозяйства. Показана определяющая роль местной прокуратуры в правовом просвещении населения края, а также в становлении надлежащей работы ряда органов государственного управления. Полученные выводы могут быть использованы при написании обобщающих работ по истории правоохранительных органов региона, а также при разработке учебных дисциплин, связанных с историей прокуратуры и государственности Удмуртии в целом.

*Ключевые слова:* прокуратура Удмуртии, прокуратура Сарапула, становление органов прокуратуры, прокурорский надзор, прокуратура в годы НЭПа, политика коренизации.

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-2-351-361

Для отечественных историков права 2022 год обусловлен особым исследовательским вниманием к органам прокуратуры в связи с 300-летием прокуратуры России и отмечаемым во многих субъектах страны 100-летием создания региональных органов прокуратуры. Если изучение различных аспектов истории прокуратуры России имеет почти полутрадиционную традицию [9], то освещение истории ее региональных органов в большинстве субъектов федерации находится фактически лишь в начальной стадии.

Актуальность заявленной темы связана с недостаточной изученностью вопросов возникновения, становления и последующего развития органов прокуратуры на территории Удмуртии в советский период, в том числе территориально не входивших в 1920-е гг. в состав Вотской автономной области (далее – ВАО). Историография этой проблематики довольно ограничена [5-8; 10], а вопрос о становлении Сарапульской уездной, а затем окружной прокуратуры вообще не становился пока предметом научного внимания. Между тем введение в научный оборот новых архивных материалов позволяет существенно расширить исследовательский горизонт и говорить о значительной научной новизне данной публикации. Кроме того, данное исследование способствует устранению противоречий, возникших в историографии вследствие не критичного использования позднесоветскими авторами в качестве источника резолюций заседаний обкома РКП(б) ВАО [8], которые далеко не всегда реализовывались на практике.

Целью статьи является попытка реконструкции в свете новых данных основных этапов возникновения и становления органов прокуратуры на территории Вотской автономной области (далее – ВАО) и «удмуртской» части Сарапульского округа Уральской области в 1922–1927 гг., а также характерных проблем, сопутствовавших этому процессу. Обозначенные хронологические рамки объясняются тем обстоятельством, что к концу 1927 г. в связи со сворачиванием НЭПа советское государство в целом завершило организационно-подготовительный период и приступило к реализации политики индустриализации и коллективизации.

Как известно, переход в 1921–1922 гг. к НЭПу с использованием рыночных механизмов во многом означал временное тактическое отступление и даже частичную реставрацию капитализма, поскольку главной политической целью стало снятие социального напряжения. В свою очередь, для

мирного сосуществования разных социальных страт необходимо было в общих чертах воссоздать пусть существенно обновленную, но все же традиционную систему правоохранительных органов, важным элементом которой должна была стать новая советская прокуратура.

26 мая 1922 г. III сессия ВЦИК приняла Положение о прокурорском надзоре, подготовленное под руководством наркома юстиции Д.И. Курского, который одновременно стал и первым прокурором РСФСР. Положение было подписано 28 мая председателем ВЦИК М.И. Калининым и введено в действие с 1 августа 1922 г. вместе с уголовно-процессуальным кодексом. К этому же времени Курским была утверждена «Временная инструкция губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора», ставшая на начальном этапе основным руководством к действию.

В период с августа 1922 г. по январь 1923 г. наркомюстом РСФСР были назначены прокуроры всех губерний и областей страны. Прокуратура ВАО была создана 22 октября 1922 г. одновременно с прокуратурой Вятской губернии. В историографии имеют место расхождения по поводу дат назначения и имен первых прокуроров, обусловленные двойным, а неформально даже тройным подчинением облпрокуратуры – прокуратуре РСФСР, облисполкому и облкомму РКП(б). Так, несмотря на то, что облком и облисполком еще в августе 1922 г. пытались назначить своего кандидата, именно присланный из Пермской губернии Г.И. Немытых первым де-факто вступил в должность прокурора 23 октября. Его первыми помощниками стали А.Е. Кодацкий и А.П. Белослудцев. Для областной прокуратуры в Ижевске были выделены помещения в доме № 17 по ул. Коммунальной (совр. ул. Горького).

В 1923 г. у облпрокурора появились участковые помощники по Ижевскому (1 мая), Можгинскому (1 июля) и Глазовскому (25 сентября) уездам, а вот по Дебесскому и Селтинскому уездам помощников подобрать так и не удалось вплоть до ликвидации этих административных единиц в 1924 г. Как неоднократно отмечали в отчетах руководители облпрокуратуры, кардинальной причиной, мешавшей становлению и правильному функционированию прокуратуры, был недостаток ответработников с юридическим образованием и опытом работы.

В Сарапульском уезде, входившем в 1921–1923 гг. в состав Пермской губернии, история новой советской прокуратуры началась с января 1923 г., когда здесь появилась камера помощника губернского прокурора. В декабре того же года вследствие упразднения Пермской губернии на базе Сарапульского и Осинского уездов была образована прокуратура Сарапульского округа Уральской области. В ее состав вошли старший помощник прокурора Уральской области по Сарапульскому округу М.Н. Медведев, помощник прокурора П.Н. Деськов и 7 технических работников: секретарь, помощник секретаря, делопроизводитель, машинистка, курьер, регистратор, техничка [1. Д. 4, л. 2, 25].

Начинать работу пришлось в сложной социально-экономической и политической обстановке. Население удмуртского Прикамья сильно пострадало от голода 1921–1922 гг., а промышленность и сельское хозяйство после Гражданской войны фактически лежали в руинах. Из-за высокого уровня безработицы заметно криминализировалось общество. В лесах скрывалось от органов ВЧК-ГПУ немало бывших местных жителей, тайно вернувшихся в родные края после разгрома белой армии. Собираясь в вооруженные группы, они грабили на дорогах, причем нередко под видом народной милиции.

Облпрокурору ценой больших усилий удавалось формировать коллектив и поддерживать его в рабочем состоянии, несмотря на самые неблагоприятные обстоятельства. По признанию Г.И. Немытых, заработная плата работников прокуратуры составляла 40 % от ставок облисполкома, облпродкома, облфо, облзу и других областных органов управления. В условиях недостаточного материального обеспечения, соответствовавшего лишь минимальным потребностям, было крайне проблематично удерживать опытных работников от ухода [3. Д. 3, л. 47].

Одно из первых мероприятий, с которого начал свою прокурорскую деятельность на удмуртской земле Г.И. Немытых, – это создание специальной комиссии для организации борьбы со взяточничеством, размеры которого в области были огромны. За взятку можно было решить большинство вопросов практически на любом уровне. Достаточно сказать, что, например, руководство Ижевского исправительного дома (Иждомзака) за мзду отпускало заключенных домой на день-два под расписку о своевременном возвращении [2. Д. 3, л. 345-345об.]. Традиционно большое число нареканий у граждан вызывали лесная сфера и судопроизводство.

Неподобающее поведение ряда ответственных советских и партийных работников, как правило, связанное с пьянством, стало большой темой для прокуратуры с самого начала ее деятельности. Запросы от народных следователей о порядке привлечения к уголовной ответственности членов РКП(б) поступали в прокуратуру регулярно. Первой жертвой борьбы с партийными привилегиями

уже в 1924 г. стал старший помощник прокурора по Сарапульскому округу М.Н. Медведев, который закон ставил выше партийных циркуляров. Окружной комитет РКП(б) скандально отстранил Медведева от должности и заменил его на более лояльного партийца И.С. Степанова.

Отбор кандидатов на должности прокурора и помощника прокурора требовал обязательного согласования в областном или окружном комитете РКП(б). При этом членство в партии было гораздо более весомым аргументом, чем профессиональные навыки и наличие профильного образования. Стать прокурором не члену партии было практически невозможно, а помощником прокурора можно было стать лишь на заре становления органов прокуратуры, да и то лишь по причине острого дефицита кадров. Среди народных же следователей отбор был гораздо проще, а беспартийные составляли более половины вплоть до конца 1930-х гг.

Еще одним сложным направлением работы прокуратуры стало противостояние массовым злоупотреблениям со стороны органов милиции, особенно после января 1924 г., когда ужесточилась борьба с нелегальным производством, хранением и сбытом спиртных напитков и спиртосодержащих веществ, а санкции увеличились до трех лет заключения. При крайне низкой зарплате милиционеров вымогательство по любому поводу, незаконные аресты, обыски и выемки с их стороны стали рядовым явлением, что отражалось на отношении людей к советской власти в целом. Особенно напряженным это отношение было в районах и волостях с преимущественно русским населением, где было заметнее негодование крестьянства по поводу надуманных административных взысканий, сопровождавшихся штрафами, зачастую непосильными для крестьян.

Для разгрузки переполненных мест заключения в честь трехлетия образования ВАО была проведена масштабная амнистия рабочих и беднейших крестьян, «... впавших до 27 февраля 1924 г. в преступления случайно, по малосознательности, или под давлением тяжелых материальных условий» [2. Д. 14, л. 108-108об]. В зависимости от тяжести деяния они либо полностью освобождались от наказания в административном и судебном порядке, либо срок заключения сокращался наполовину. Общий надзор за проведением первой амнистии возлагался на областного прокурора.

В 1924 г. у прокурора ВАО по штатному расписанию было уже 10 помощников, из них один одновременно имел статус заместителя прокурора. В обязанности облпрокурора входили: наблюдение за соблюдением законов всеми областными органами власти, общественными органами и частными лицами; преимущественное наблюдение за производством предварительного следствия; проверки и утверждения обвинительных заключений по всем законченным следственным делам, направленным в уголовный отдел облсуда; руководство работой помощников и контроль за их деятельностью; участие в заседаниях президиума и пленума облисполкома; участие в заседаниях пленума облсуда и областного совещания по борьбе с преступностью.

Зампрокурора – помощник прокурора (А.Е. Кодацкий, затем М.М. Аммосов) осуществлял надзор за органами ГПУ, участвовал в распорядительных заседаниях областного суда, проводил ревизию прокурорских участков по заданиям облпрокурора, вел разработку отчетного материала помощников и давал по ним соответствующие руководящие указания; осуществлял надзор за Ижевскими оружейным и сталелитейными заводами, военными учреждениями области, за транспортом в пределах области. Кроме того, он вел книгу уголовного реестра по делам, проходящим по ГПУ, и алфавит к уголовному реестру.

Первый помощник (А.П. Белослудцев) заведовал отделением общего надзора, вел подготовку и проведение через облпрокурора всей работы, связанной с осуществлением общего надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений и распоряжений; временно исполнял обязанности 2-го помпрокурора.

Второй помощник (В.Н. Коротков) состоял при гражданском отделении областного суда (судебное и кассационное), наблюдал за направлением и разрешением дел в земельных комиссиях; контролировал книгу жалоб и заявлений (кроме жалоб и заявлений заключенных).

Третий помощник (Н.Л. Волькенштейн) осуществлял надзор за органами следствия, проверял обвинительные заключения по делам, подсудным облсуду, временно исполнял обязанности 5-го помпрокурора, состоявшего при судебном уголовном отделении облсуда, вел книги реестров уголовных дел и уголовных дел, находящихся в производстве старших следователей облсуда.

Четвертый помощник (И.Ф. Широких, затем А.Е. Кодацкий) состоял при уголовно-кассационном отделении облсуда и осуществлял надзор за местами заключения. Он давал заключе-

ния по делам уголовно-кассационного отделения облсуда, составлял заключения и протесты в порядке надзора, осуществлял надзор за местами заключения, участвовал в заседаниях областной распределительной комиссии, временно осуществлял обязанности 6-го помпрокурора, вел через общую канцелярию книгу жалоб и заявлений заключенных.

Пятый помощник (Д.Я. Данилов) состоял при судебном отделении уголовного отдела облсуда и осуществлял надзор за работой старших следователей.

Шестой помощник (А.И. Яковлев) выполнял обязанности по Ижевскому городскому участку, осуществляя на его территории надзор за облмилицией, облугрозиском, нарсудами горучастков, комиссией по несовершеннолетним правонарушителям, а также за органами податной, санитарной, технической, торговой, трудовой и иных инспекций по делам их ведения. Кроме того, он вел книги реестра уголовных дел и жалоб по городу Ижевску, контролировал секретное делопроизводство.

Седьмой помощник (М.Е. Непогодин, затем В.И. Широкий и В.П. Филимонов) осуществлял надзор по Ижевскому уездному участку (камера в Ижевске) в полном объеме прав и полномочий, включая секретное делопроизводство.

Восьмой помощник (А.В. Мальцев) осуществлял надзор по Глазовскому и Дебесскому участкам (камера в г. Глазове).

Девятый помощник осуществлял надзор по Можгинскому и Селтинскому участкам (камера в Красном поселке Можгинского уезда).

Руководство работой помощников облпрокурора производилось как непосредственным инструктированием и постоянными указаниями в процессе работы камерных помощников, так и путем предложений по ревизиям, месячным отчетам и докладом вызывавшихся в областной центр участковых помощников. Г.И. Немытых, судья по протоколам совещаний, был очень требователен к своим коллегам и остро критиковал за недостатки в работе даже ближайших сподвижников. Возможно, этот фактор оказывал определенное психологическое влияние на текучесть кадров и постоянное наличие вакансий, но ключевым фактором была, несомненно, высокая загруженность. По мнению помпрокурора Белослудцева, лишь «юрисконсульство» облисполкома и уездных исполкомов по широкому кругу вопросов занимало не менее 25 % рабочего времени [2. Д. 50, л. 21].

В Сарапульском округе на начальном этапе работа с органами дознания, следствия и судами, а также учет и делопроизводство были поставлены, пожалуй, более успешно благодаря тесному взаимодействию с прокуратурой Уральской области, в которой работало немало «спецов» – работников, имевших не только юридическое образование, но и дореволюционный опыт судебно-следственной работы. К ним сарапульцы регулярно обращались за разъяснениями тех или иных вопросов, оперативно получая ответы. Однако проблема была в том, что в Сарапульской прокуратуре было лишь два ответственных работника, хотя округ был не намного меньше Вотской области по территории и численности населения. Старший помощник прокурора И.С. Степанов, сетуя на загруженность многочисленными переписками, отметил в одном из писем, что «... 5 техническим работникам работая и по 16 часов в сутки трудно справиться» [4. Д. 12, л. 126об].

Ситуацию осложнял большой наплыв преступников-гастролеров в Сарапуле, где пересекались крупные речная и железнодорожная транспортные магистрали. С открытием навигации на Каме, когда заметно оживлялась деловая жизнь, сюда приезжали из других городов криминальные элементы всех мастей – карманники, домушники, ширмачи, подкидчики и хипесницы. Все это неминуемо сказывалось на показателях работы, согласно которым в Сарапульском округе раскрываемость преступлений по итогам 1924 г. составила лишь 58,8 %, и это был худший показатель в Уральской области [4. Д. 15, л. 14]. Для помощи следствию остро требовался третий помощник прокурора. В результате нескольких ходатайств Сарапульской окружной прокуратуре в конце 1924 г. разрешили взять помощника-совместителя – М.А. Кочергина, который выполнял также функции народного судьи.

В ВАО проблемы обеспечения законности были в основном те же, но имелась и своя специфика. Так, в число наиболее актуальных выдвинулись вопросы профилактики детской безнадзорности и хулиганства. Школы области находились в состоянии практически полного развала как в материальном плане, так и в отношении учебно-воспитательной работы. До 80 % школьных зданий пребывали в заброшенном состоянии, поскольку школьная сеть даже в сравнении с 1921 г. сократилась на 75 % [2. Д. 50, л. 6].

Без преувеличения критическая ситуация сложилась в сфере здравоохранения, в которой, по словам зампрокурора области М. М. Аммосова, население было предоставлено естественному ходу

вещей. Как следствие, по статистике 1924 г., 60 % населения области было поражено трахомой, также высокие показатели были по сифилису, малярии, оспе и тифу [2. Д. 50, л. 9-10]. Свою этническую специфику в области имела и малоэффективная борьба с кумышковарением, особенно болезненно воспринимавшаяся удмуртским населением [3. Д. 3, л. 12].

Что касается промышленной сферы, то в отдельных мастерских Ижевских заводов вспыхивали, казалось бы, канувшие в лету пережитки капитализма – итальянские забастовки, вызванные высокими нормами выработки, низким уровнем зарплаты, ее задержками, а также выдачей вместо денег продуктов питания и товаров. Имели место и более специфичные проблемы. Так, вплоть до 1924 г. прокурорам приходилось бороться на промышленных предприятиях с таким явлением, как «спецеество» – травлей специалистов-интеллигентов со стороны рабочей массы [2. Д. 50, л. 7].

Благодаря настойчивости облпрокурора Г.И. Немых в значительной мере удалось снять «ненормальность» в отношениях органов дознания и следствия и, наконец-то, наладить между ними взаимодействие. С огромными усилиями и затратами времени со стороны помощников облпрокурора удалось ликвидировать в судах залежи нерассмотренных дел, в том числе 1921–1922 гг. Только к концу 1924 г. получилось установить полноценный надзор за судебными решениями, поскольку до этого суды присылали копии приговоров лишь периодически.

На всем этапе становления большой темой в работе органов прокуратуры были перманентные коллизии между местным и российским законодательством, а также фактическая невозможность исполнения последнего. Об этом свидетельствует пункт резолюции одного из совещаний начала 1925 г.: «Принимая во внимание, что гужевая повинность, допускаемая ВИК-ами, хотя и противоречит советскому законодательству, но принять меры к прекращению этой повинности в настоящий момент, ввиду отсутствия средств на разъезды, невозможно» [2. Д. 50, л. 22].

Для нормального функционирования в ВАО системы государственного управления, включая правоохранительные органы, была необходима кодификация всех действовавших на территории области постановлений уездных и волостных исполкомов. В 1925 г. эта работа началась при непосредственном участии облпрокуратуры, однако затянулась из-за развернувшейся «чистки» аппарата и отбытия в начале мая Г.И. Немых в наркомюст Белорусской ССР.

На несколько месяцев и без того недоукомплектованная прокуратура ВАО осталась без руководителя. Из 11 ставок ответственных работников 4 были вакантными. В свете провозглашенной политики коренизации госаппарата заполнить вакансии планировалось представителями удмуртской национальности, но кандидатов, соответствовавших требованиям, не находилось. В результате 3 июля 1925 г. вышел приказ по прокуратуре за подписью временно исполняющего дела облпрокурора М.М. Аммосова, в котором всем ответственным работникам, а в участковых прокуратурах даже и техническим работникам, предлагалось в течение 1925–1926 гг. изучить в обязательном порядке удмуртский язык до уровня свободного общения с посетителями.

Однако при назначенном в сентябре 1925 г. областном прокуроре П.А. Лебедеве решение вопросов удмуртизации аппарата и введения делопроизводства на удмуртском языке по объективным обстоятельствам было вновь отложено, вопреки постановлению президиума ВЦИК от 14 апреля 1924 г. «О мерах к переводу делопроизводства государственных органов в национальных областях и республиках на местные языки». Основной упор в своей работе новый прокурор сделал на преодоление последствий разрухи и на социально-экономическом развитии в промышленной, аграрной, финансовой, коммунальной сферах, а также в здравоохранении и соцобеспечении.

Кроме того, по мере реализации НЭПа на новый уровень вышли вопросы защиты от административных барьеров производственной, промысловой и потребительской кооперации. Все глубже приходилось прокурорам вникать и в хозяйственно-договорные вопросы, например, в неурегулированные законом проблемы отношений между хозяевами и арендаторами, например, по вопросу спуска заготовленного леса через мельницы и плотины.

При облпрокуроре Лебедеве претерпела определенные изменения и система взаимодействия с правоохранительными органами. Стали регулярными обследования отделений милиции не только в городах, но и в волостях. Еженедельно проверялись журналы арестованных в камерах привода, усилилась работа по выявлению фактов необоснованных обысков и заключения под стражу, а также надзор за производством дознания и приведением в исполнение приговоров и постановлений судебных органов.

После долгого подготовительного периода в Ижевске и уездах помощники прокурора начали проводить систематическое, раз в месяц по 2 часа, инструктирование сотрудников милиции по специально разработанной программе. В уездах из-за худшего положения дел занятия старались организовывать чаще, особенно с дознавателями. В облпрокуратуре для более тесного взаимодействия стали ежемесячно проводить совещания с начальниками волостных милиций, когда те приезжали в город за жалованьем и по другим делам.

В 1925 г. облпрокуратура более плотно занялась и кадровым составом народных следователей. Ввиду дальности расстояний и загруженности правовой инструктаж следователей стали осуществлять не только очно, но и в письменном виде, посредством рассылки материалов по уездам и волостям. Важное значение имело упорядочение учета работы следователей, которых обязали представлять в прокуратуру информацию о движении дел, включая уведомления о начале и окончании следствия.

Наконец, в судебной сфере облпрокуратура добилась существенного увеличения количества показательных процессов, в том числе и выездных, по делам о хищениях и должностных растратах в кооперативных организациях, на торговых и хозяйственных предприятиях. Это был очень важный шаг, имевший большое профилактическое значение, поскольку растраты наряду с самогоноварением и кражами уверенно входили на тот момент в тройку наиболее распространенных видов преступлений.

Нараставшая в процессе НЭПа имущественная дифференциация способствовала обострению классовой борьбы в деревне. В соответствии с ситуацией, исходя из постановлений XIV Партконференции и III Союзного съезда Советов, в 1925 г. основной задачей прокурорского надзора было провозглашено закрепление более прочного союза рабочего класса с крестьянством на основе твердой революционной законности. Для этого предлагалось расширить популяризацию советского законодательства путем докладов, лекций применительно к каждой аудитории на заводах, фабриках, типографиях, торговых учреждениях и так далее. Особое внимание необходимо было уделить работе с крестьянством, для чего планировалось усилить консультационную работу в домах крестьянина в городах и в избах-читальнях в сельской местности, в том числе и на удмуртском языке.

Теперь помощники прокурора, не имея закрепленных за ними средств передвижения, должны были ежемесячно отправляться в 10-дневные поездки в сельскую местность для правопросветительской работы, в первую очередь по разъяснению закона о кооперации, а также вреда кумышкварения, способствовавшего распространению ряда эпидемий. Параллельно помпрокурор мог осветить и внешнеполитическую ситуацию, и ответить на самые разные вопросы аудитории. Примечательно, что многие крестьяне-бедняки только на таких встречах узнавали о своем праве на льготы по хлебному налогу и отсрочке по уплате ссуды.

В городах в 1925–1926 гг. силами облпрокуратуры среди целевой аудитории также проводились информационные кампании по вопросам налогов и сборов, земельного права, правил застройки, трудового законодательства, социального страхования, мер социальной защиты, льгот красноармейцев, жилищного и семейного права, карательной политики, реквизиций и конфискации, и даже отделения церкви от государства. Но как ни старались прокурорские работники ВАО, они регулярно недовыполняли показатели в графе «Политическая работа», так как выполнение намеченного числа докладов в рабочих аудиториях было, по их признаниям, невозможным без ущерба для основной работы.

Стремилась облпрокуратура ВАО соблюсти в правопросветительской работе и гендерный аспект, выступая на собраниях «женделегаток» с докладами о новеллах в области семейного и брачного права. Подобное информирование было крайне необходимым в условиях кризиса института семьи, сексуального раскрепощения и вала алиментных дел в судах.

Важной вехой в становлении прокуратуры ВАО стало усиление с 1925 г. работы с рабселькорскими организациями. Теперь заместитель прокурора должен был еженедельно посещать заседания бюро и собрания рабкоров в Ижевске. Была налажена связь по освещению правовых вопросов с ижевскими газетами «Ижевская правда», «Голос крестьянина», «Гудыри», а также уездными газетами «Азылань» и «Красный пахарь», в которых планировалось ежемесячно публиковать не менее 5 статей и заметок. Сообщения рабселькоров не только в подавляющем большинстве случаев подтверждались, но и в половине случаев оканчивались возбуждением уголовного преследования.

Ввиду специфики транспортной инфраструктуры области и финансовых обстоятельств выезды участковых помощников прокурора «в деревню» менее чем на 10 дней были признаны нецелесообразными. Для реализации поставленных перед облпрокуратурой масштабных задач требовалось увеличение не только численности уездных помощников прокурора, но и финансирования поездок по деревням

и селам. При этом крайне сложно было просить выделения дополнительных средств на разъезды, когда даже нарследователи из-за их отсутствия, по словам из прокурорского доклада, «не имели возможности произвести освидетельствование трупов иногда по несколько месяцев» [2. Д. 50, л. 18].

По объективным причинам работники прокуратуры были не в состоянии справиться с постоянно расширявшимся кругом обязанностей и поручений, вследствие чего задержки с ответами и волокита достигали критического уровня. Работать под высокой нагрузкой были способны далеко не многие. Неоднократная смена технических сотрудников в течение года стала обыденным явлением. Тяжелее переживались потери ответственных работников, помощников прокурора, которые постоянно находились в состоянии хронической усталости. Такое положение объяснялось руководством облпрокуратуры «крайней перегруженностью работой», поскольку рабочее время составляло от 12 до 16 часов, не исключая праздничных и воскресных дней, при сохранении низкой оплаты труда.

Большой потерей стал уход в 1926 г. зампрокурора М.М. Аммосова, кандидатуру которого Областной съезд Советов выдвинул на должность заведующего облздравотделом. Немногим ранее уволился опытный помпрокурор Н.Л. Волькенштейн вследствие утраты трудоспособности «на почве нервной усталости». Но даже в таких сложных условиях облпрокуратура продолжала блюсти чистоту рядов, уволив в 1926 г. сразу двух помпрокуроров за «дискредитацию власти» – появление в пьяном виде в общественном месте.

В 1926 г. знаковые структурно-организационные изменения затронули органы прокуратуры по всей стране. В прокуратуре ВАО произошло увеличение числа камерных помощников прокурора, а также участковых помощников областного прокурора. На середину 1926 г. численность ответственных работников прокуратуры ВАО составила 14 человек, в числе которых появилась первая женщина – помощник прокурора О.Н. Красильникова. Увеличение числа помпрокуроров позволило несколько снизить нагрузку и заняться повышением образовательного уровня самих прокурорских работников, которые стали периодически выезжать на юридические курсы, например, в Саратов и другие города.

С 1 марта 1926 г. в канцелярии управления облпрокуратуры поэтапно вводилась новая карточная система делопроизводства, что имело определенные положительные последствия для учета, но, с другой стороны, требовало специальной подготовки персонала. В условиях частой сменяемости сотрудников канцелярии это обстоятельство нередко создавало серьезные проблемы. Тем не менее это был первый опыт среди работников юстиции области, который позднее перенимали суды и следствие.

Началось в том году и введение «палочной» системы – в планах работы и отчетах впервые появились запланированные и выполненные «единицы», которые между собой зачастую были просто несопоставимы, как, например, прочтение доклада и выезд в дальнюю волость на обследование отделения милиции. Тем не менее введение определенного критерия позволило хоть в какой-то мере оценивать эффективность деятельности отдельных работников.

В 1926 г. преобразования коснулись и прокуратуры Сарапульского округа. Сначала в январе сарапульцам «для приближения аппарата к трудящимся массам» добавили ставки двух помощников прокурора. С мая число камерных помощников прокурора было увеличено до 4, как и количество участковых помощников прокурора с камерами в Бикбарде, Воткинске, Осе и Сарапуле. Общая численность ответственных работников окружной прокуратуры возросла до 9 человек. Статус старшего помощника прокурора области теперь был повышен до окружного прокурора. Таким образом, после 9-летнего перерыва в Сарапуле вновь появился прокурор, которым стал М.С. Овечкин, работавший в органах юстиции с 1920 г.

Важной составляющей прокурорской работы все эти годы был надзор за местами лишения свободы, которые официально назывались домами заключения (домзаками) или исправительными домами (исправдомами). В должностные обязанности одного из помощников прокурора входило участие в расpredкомиссиях, надзор за бюро принудработ, учебно-воспитательная работа в местах заключения посредством докладов, лекций и бесед по общественно-политическим и правовым вопросам. В порядке надзора он должен был посещать исправдом в Ижевске еженедельно, а в Глазове – дважды в месяц. В Можгинском уезде исправдом был обустроен только к 1926 г. в селе Можга [11].

По мере постепенного улучшения жизни советских граждан возрастала и степень их доверия к органам государственной власти, среди которых прокуратура обретала все большую популярность. Этому способствовали и освещение работы прокуратуры в прессе, и выступление с докладами на собраниях, конференциях, съездах. Если в 1922 г. о существовании и предназначении прокуратуры боль-

шинство рабоче-крестьянского населения страны не имело никакого представления, то уже с 1925 г. туда стали обращаться практически по любому поводу.

Так, в 1926 г. в ВАО с большим отрывом доминировали вопросы по заработной плате, ее размеру и своевременности выплаты. В городах был высок процент жалоб на незаконные действия и решения местных органов власти, например, распоряжения о выселении и уплотнении в административном порядке, а также постановления о муниципализации строений и наложении административных взысканий.

В сельской местности, где проживал 91 % населения ВАО, значительная часть жалоб приходилась на необоснованные штрафы, произвольно налагавшиеся волостной милицией и волисполкомами. И чем дальше находилась волость от прокурорского кабинета, тем многообразнее были злоупотребления и способы привлечения к административной ответственности.

По-прежнему много жалоб было связано с проведением необоснованных обысков, из которых, по официальной статистике, положительные результаты имелись в менее чем 50 % случаев. В целом по области в 1926 г. произошел существенный рост жалоб на бюрократические проволочки, ввиду чего в резолюции различных совещаний стали регулярно включать пункт о «беспощадной борьбе с бюрократизмом».

В сложной обстановке построения новой социально-экономической жизни прокуратура стала главным организатором бесплатной юридической помощи гражданам. Помогали и адвокаты, но их в ВАО было всего 6 человек, из которых 5 проживали в Ижевске. На селе, в зависимости от обстоятельств, пришлось привлекать судебных работников, учителей, агрономов и представителей других «грамотных» категорий. В каждой волости был организован прием жалоб и заявлений.

Активная правопросветительная работа прокуратуры приносила свои плоды, но в то же время серьезно отвлекала от прямых обязанностей. В результате, как отмечается в источниках, у некоторых сотрудников происходил определенный сбой приоритетов в работе.

Из-за постоянной смены кадров в прокуратуре, следствии и судах терялись наработанные связи и взаимодействие. После кадровой «чистки» 1925 г. развитие событий в ВАО было на какое-то время просто пущено на самотек. Судя по повторам в резолюциях совещаний, прокуратуре пришлось некоторые направления работы вновь поднимать буквально с нуля.

Прокуратура по-прежнему выявляла массу нарушений, связанных с ненадлежащим вручением повесток и взысканием пошлин, оформлением свидетельских показаний и протоколов. В очередной раз пришлось добиваться, чтобы в решениях нарсудов указывалась фактическая сторона дела, а также основания и нормы, которыми суд руководствовался при принятии решения и т. п. При этом в ходе проверок вскрывалось, что нередко в судах не опротестовывались приговоры, вынесенные с явными нарушениями УПК.

Не лучше дело обстояло и с нарушениями по гражданским и семейным делам, в которых судьи часто руководствовались не законом, а своими представлениями о справедливости и даже нормами обычного права. О массовом характере нарушений гражданско-процессуального законодательства свидетельствует удельный вес отмененных в 1926 г. судебных решений по гражданским делам – 52 % [2. Д. 58, л. 81об.-82].

Выход из лабиринта накопившихся проблем и противоречий был найден в усилении и координации межведомственного взаимодействия при подключении партийных и советских органов, рабоче-крестьянской инспекции и ОГПУ. Согласно совместно принятому решению, в тесном сотрудничестве с волостной милицией нарследователи должны были посодействовать повышению качества дознания. Помочь следствию разгрести завалы обязывались участковые помпрокуроры, которым в свою очередь обещались оказать помощь помпрокуроры из Ижевска, командировать которых в уезды было обещано даже «в ущерб» для деятельности облпрокуратуры.

С 1927 г. работа прокуратуры обрела новые черты вследствие введения наркомюстом РСФСР перечня ежемесячных нормативов заданий, подлежащих плановой реализации. Теперь каждый помощник прокурора должен был ежемесячно выступить не менее чем с 3 злободневными докладами на промышленном предприятии или в деревне; подготовить и разместить 1 статью во всех стенгазетах уезда и несколько статей в областной или уездной газете – в зависимости от количества выездов в деревню; провести за полугодие не менее 2 совещаний с рабселькорами в городе или деревне; провести не менее 4 бесед за полугодие с общественными обвинителями.



Подобные нормативы были определены и в других сферах: по количеству совещаний по борьбе с преступностью, по надзору за дознанием, по проверке и консультированию уездной и волостной милиции, по обследованию следственных участков и даче директивных указаний о недочетах, по выступлениям в народных судах по уголовным и гражданским делам (не менее 10 в месяц), по истребованию дел из нарсудов и анализу судебной практики по разным категориям, но в обязательном порядке – по растратам, хулиганству, убийствам и телесным повреждениям (не менее 50 дел в месяц). При этом в сельской местности каждый помощник прокурора обязывался ежемесячно отработать без предоставления транспорта от 10 до 14 дней в зависимости от уезда, что на практике, однако, выполнялось крайне редко.

Рабочий день прокурорского работника и раньше редко бывал менее 12 часов, теперь же приходилось работать «на износ». Даже в официальных циркулярах рабочий день помпрокурора считался равным 10 часам [2. Д. 93, л. 35].

1927-й стал годом большого разочарования населения в советской власти. На фоне хлебозаготовительного кризиса, высокой инфляции и событий, получивших позднее название «военной тревоги», на органы прокуратуры был возложен ряд новых функций, в том числе надзор за сборами новобранцев, правовую пропаганду среди них в целях предупреждения неявки, а также правовые консультации и привлечение к ответственности уклонистов.

Совместно с другими правоохранительными органами прокуратура обязывалась вести борьбу с недоимками государственных налогов и сборов, со спекуляцией хлебом, с противодействием кулаков и «кулацких элементов», саботировавших хлебозаготовки. Однако, вместе с тем она практически в одиночку должна была защищать крестьян-середняков от многочисленных перегибов, например, при единовременной несдаче ими хлебного налога или при отсутствии признаков злостной спекуляции при продаже. Кроме того, в условиях начавшейся шпиономании и гонений на классовых врагов прокуратура оставалась последней надеждой для многих людей, чья «вина» заключалась в том, что они когда-то состояли не в той партии, были не рабоче-крестьянского происхождения или имели когда-то неосторожность повесить в своем рабочем кабинете портрет Л. Троцкого.

Казалось, прокуратура ВАО, несмотря ни на какие сложности, год за годом твердой поступью успешно прошла этап становления. В общем и целом, это признала и объединенная комиссия наркомата минюста, прокуратуры РСФСР и Верховного суда РСФСР, которая в 1927 г. провела первую большую комплексную ревизию облпрокуратуры. Вместе с тем комиссия выявила довольно широкий ряд недочетов: недостаточный удельный вес сотрудников удмуртской национальности – всего лишь 36 %; малочисленность рабочей прослойки – 27 %; высокую текучесть кадров – среди помощников прокурора до 60 %, а среди технических работников до 290 %; «недостаточно исчерпывающий» учет проделанной работы; значительное невыполнение плана по выступлениям в судебных заседаниях, особенно по гражданским делам; нарушение сроков предоставления в областную прокуратуру актов обследований различных органов; недостаточную работу с батрацкой беднотой и малое число обследований сельсоветов; недостаточный надзор за органами дознания и следствия, волостных земкомиссий и др. [2. Д. 98, л. 2-4об.].

Серьезные замечания были сделаны по надзору за «страдающей искривлением линией карательной политики Вотского Облсуда», около 50 % приговоров которого в 1926 г. были отменены или изменены УКК Верховного суда РСФСР. Пожалуй, наибольший резонанс получило «явно неудовлетворительное состояние мест заключения, которое лишает возможности действительного проведения исправительно-трудовой политики», о чем был поставлен вопрос перед руководством области и НКВД [2. Д. 98, л. 5-5об.].

Очевидно, результаты ревизии привели к тому, что после лишь двух лет работы П.А. Лебедев был вынужден покинуть должность облпрокурора, которую в ноябре 1927 г. занял переведенный из Вологды Н.И. Козловский. Однако, тот факт, что прокуратура ВАО всегда находилась в сложных отношениях с обкомом РКП(б), периодически требовавшим снятия с должности облпрокуроров, отнюдь не свидетельствует, как утверждают некоторые авторы, что «новорожденная прокуратура» изначально находилась под жестким контролем обкома партии [8, с. 107]. Как раз наоборот, на начальном этапе облпрокуратура, будучи основным консультантом органов госуправления по важнейшим правовым вопросам, оставалась до конца 1927 г. относительно независимой.

К этому времени в связи со сворачиванием НЭПа завершился затянувшийся в силу совокупности причин организационно-подготовительный, во многом «консультационно-правопросветительный» пе-

риод в деятельности прокуратуры. По всей стране партией и правительством перед государственными органами был поставлен ряд новых задач, обусловленных началом коллективизации и индустриализации. Их успешному решению должна была способствовать и передача в 1928 г. следственного аппарата из судебной системы в ведение прокуратуры и начавшееся районирование ВАО. В контексте новых вызовов под нажимом сверху деятельность прокуратуры стала постепенно обретать репрессивный характер, достигший апогея после принятия постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 7 августа 1932 г. «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности», получившего в народе известность как «Закон о трех колосках».

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Архивный отдел Администрации г. Сарапула. Ф. Р-47. Сарапульская окружная прокуратура Уральской областной прокуратуры, 1924–1928 гг., Оп. 1.
2. Центральный государственный архив Удмуртской Республики. Ф. Р-357. Прокуратура Вотской автономной области, 1922–1934 гг. Оп. 1.
3. Центральный государственный архив Удмуртской Республики. Ф. Р-357. Прокуратура Вотской автономной области, 1922–1934 гг. Оп. 8.
4. Центральный государственный архив Удмуртской Республики. Ф. Р-634. Прокуратура Сарапульского округа Уральской области, 1923–1930 гг. Оп. 1.
5. Войтович В.Ю. Организационно-правовое становление и развитие прокуратуры в Удмуртии // Право: теория и практика. Ижевск: Детектив-информ, 2002. С. 66–74.
6. Войтович В.Ю., Козлова Л.Н. Прокуратура Удмуртии (становление и развитие). Ижевск: Изд. дом «Удмуртский университет», 2019. 258 с.
7. Козлова Л.Н. Образование прокуратуры в Удмуртской Республике (1920–1924 гг.) // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2016. Т. 26, вып. 5. С. 105–108.
8. Медянский Р.Г. Прокуратура Вотской Автономной области в 1922–1928 гг. // Национально-государственное строительство в Удмуртии в 1917–1937 гг.: Сборник статей / Отв. ред. и составитель К.И. Куликов. Ижевск: УИИЯЛ, 1991. С. 99–108.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. М., 1889. 552 с.
10. Шепталин А.А. К вопросу об организационно-правовых истоках прокуратуры Удмуртии: органы прокуратуры Вятской губернии в XIX–начале XX века // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2021. Т. 31, вып. 6. С. 1113–1121. DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-6-1113-1121
11. Шепталин А.А. Коллизии становления прокурорского надзора за местами лишения свободы на территории Удмуртии в 1920–1930-х гг. // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2022. Т. 32, вып. 3. С. 572–578. DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-3-572-578

Поступила в редакцию 08.11.22

Шепталин Алексей Александрович, кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: sheptalin@list.ru

*A.A. Sheptalin*

#### **100 YEARS OF PROCURACY OF UDMURTIA: PROBLEMS OF ORGANIZATIONAL AND PERSONNEL FORMATION**

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-2-351-361

The article examines the period of organizational and personnel formation of the procuracy in the territory of the Votsk Autonomous Region and the Sarapulsky District of the Ural Region in 1922-1927, as well as the main problems that accompanied this process. The work is written on the basis of the historical and legal method with the involvement of new archival materials, most of which are being introduced into scientific circulation for the first time. A number of serious contradictions that have arisen in the historiography of the issue due to the uncritical use by some authors of such archival sources as resolutions of meetings of party and Soviet bodies are eliminated. The analysis made it possible

to determine and justify the chronological framework of the period of formation of the system of regional procuracy authorities during the NEP period, to characterize its key features, features and difficulties, to eliminate some factual gaps. As the most obvious problems, the distortions in the implementation of the forced policy of the indigenization of public administration bodies, the practice of permanent personnel purges from "class alien elements" and unjustifiably low material support of the procuracy, which influenced the outflow of qualified personnel to other spheres of the national economy, were noted. The determining role of the procuracy in the legal education of the population of the region, as well as in the development of the proper work of a number of government bodies is shown. The findings can be used in writing generalizing works on the history of law enforcement agencies in the region, as well as in the development of academic disciplines related to the history of the procuracy and the statehood of Udmurtia as a whole.

*Keywords:* procuracy of Udmurtia, procuracy of Sarapulsky District, formation of procuracy authorities, procuracy supervision, procuracy in the years of the New Economic Policy, indigenization policy.

Received 08.11.2022

Sheptalin A.A., Candidate of History, Associate Professor  
at Department of Theory and History of State and Law  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: sheptalin@list.ru