

УДК 340.15:342.56(477)

Г.С. УСЕІНОВА, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ПЕРВИННА НОРМАТИВНА БАЗА СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: первинна нормативна база, НЕП, судова реформа, судова система УСРР

Одним із першочергових завдань такої юридичної науки, як історія держави і права України є всебічне дослідження вітчизняного історичного досвіду проведення судово-правових реформ. За результатами наукових розробок з'явиться можливість на основі використання як позитивного, так і негативного досвіду, надати вагомі аргументи ступеню ефективності реформування сучасної судової системи, ще до самого факту її законодавчого закріплення та подальшого впровадження на практиці.

Саме тому історико-правового дослідження потребує становлення судової системи України в період нової економічної політики (далі – НЕП), для якої були характерними елементи ринкових відносин.

Впровадження НЕПу вимагало нових підходів до державної політики за різними напрямками. В тому числі викликало необхідність корінних змін судової системи та удосконалення гарантій судового захисту для громадян, яке б передбачалось у розгалуженій базі нормативно-правових актів. В сучасній Україні також впроваджується нова економіка – ринкова, тому досвід УСРР в сфері нормативного забезпечення судустрою періоду НЕПу є важливим в контексті реформування сучасної судової системи України.

Аналіз публікацій з даної проблематики дозволяє зробити висновок, що тему нормативного забезпечення судової системи зазначеного періоду в основному розробляли вче-

ні – представники радянської науки, у відповідності з історико-правовими традиціями того часу.

Визначна робота в цій галузі проведена, перш за все, такими вченими як Д.С. Сушло [1], М.В. Кожевников [2], Б.М. Бабій [3], М.П. Диденко [4]. Їх праці досі не втратили свого значення, адже містять фундаментальні правові оцінки та корисну інформацію.

Інші провідні науковці також досліджували питання судової системи УСРР зазначеного періоду. Так, ґрунтовні дослідження І.Б. Усенка [5], В.Д. Гончаренка [6], О.Л. Копиленка [6], О.В. Зайчука [6] містять суттєві розробки і висновки, та представляють значний інтерес для вивчення нормативної бази судової системи УСРР зазначеного періоду.

Вказаним питанням приділяли увагу також С.А. Черниченко [7], В. Чисніков [8], М. Ряпухін [9] та ін. Ці автори, в основному, стисло аналізують первинну нормативну базу судової системи УСРР періоду НЕПу та залишають поза межами своїх досліджень початковий період судової реформи 1922 року.

В статті зроблена спроба аналізу первинної нормативної бази судової системи України періоду НЕПу, тобто початкового і найвизначнішого етапу її реформування, на основі сучасного дослідження як загальновідомих джерел, так і маловідомих актів, що містяться у Віснику радянської юстиції [10], Бюлетені НКЮ [11], Бюлетені ВУЦВК [12] та ін., починаючи з 1922 року. Це обумовлюється необхідністю з'ясування того, яким чином за допомогою прийняття та поступового удосконалення нормативної бази провадилась у життя судова реформа. Це дасть підґрунтя для розуміння її наслідків в подальших дослідженнях.

Впровадження нової економічної політики – нових форм суспільних відносин, перехід до ринкової економіки, заміна прямих адміністративних методів управління цивільно-правовим регулюванням – що мало на-

бути свого виразу в запровадженні принципу, так званої, революційної законності, зумовило зміни, які відбулися в галузях права України: були прийняті важливі законодавчі акти, котрі регулювали майнові, договірні, трудові, земельні відносини, діяльність кооперації, торгівлі тощо [13, с.417]. Найважливішим засобом подальшого приведення законодавства у відповідність до вимог життя, що їх висувала нова економічна політика, стала кодифікація права [14, с.5]. Було створено ряд кодексів та інших комплексних законодавчих актів України [13, с.417], що само по собі створило необхідність, поштовх для реформування судової системи і нормативно-правової бази. Адже населення здобуло права, які обов'язково повинні були супроводжуватися реальним механізмом їх захисту, що й стало непрямою рушійною силою до судової реформи 1922 року.

16.12.1922 р. ВУЦВК постановив про затвердження й введення в дію з 01.02.1923 р. «Положення про судоустрій УСРР» [15, с.1-16]. Однак, реалізація деяких його норм була конкретизована іншими актами. Так, 25.01.1923 року на зміну пункту 1 постанови від 16.12.1922 р., ВУЦВК приймає іншу постанову «Про відстрочення введення в дію Положення про судоустрій» [16, с.22] (про що не згадується у працях вчених). В постанові зазначається: «Встановити кінцевим терміном відкриття Губернських судів на Україні 1 березня 1923 року».

Положення про судоустрій УСРР містило IV розділи, XII глав та 94 статті. Зокрема воно включало наступні глави: основні положення; про порядок обрання та відклику народних суддів та про ділянки Народного Суду; про народних засідателів та порядок виклику їх до виконання судових обов'язків; про місцеві камери народного судді та канцелярії при них, про звіти народних суддів; про народних слідчих; про склад губернського суду; про філії губернського суду; про Верховний Суд УСРР та ін. [16, с.22-35]. Слід зазначити, Положення про судоустрій

1922 року містило в собі положення демократичного характеру, наприклад, у ст.1 [15, с.2] визначалася триступенева система судових установ загальної юрисдикції, у ст.3 [15, с.2] – принцип колегіального та одноособового розгляду справ суддею та принцип територіальної підсудності, у ст.5 [15, с.3] – касаційне провадження Верховним Судом, у ст.6 [15, с.3] впроваджується підтримання державного обвинувачення в суді та створення прокуратури, ст.8 [15, с.4] забезпечується дія колегій захисників, а ст.9 [15, с.4] закріплює існування нотаріату. З огляду на вищезазначене, цікавим виявляється те, що деякі з основних засад здійснення правосуддя в Україні, відповідно до сучасних Законів України «Про адвокатуру», «Про нотаріат», «Про прокуратуру», прослідковуються ще в Положенні про судоустрій 1922 року.

Положення було значним за обсягом нормативним документом, що досить детально регламентувало судову систему. Поряд із деякими декларативними та популістськими тезами (не слід забувати в який час писався цей нормативний акт), положення про судоустрій містило в собі цілком дієві та життєздатні механізми створення нової судової системи, які дозволили їй вже через 2-3 роки запрацювати в реальному житті. Отже, саме положення, як спрямовуючий, керівний документ, було основним засобом реформації.

Проведення судової реформи 1922 р. було органічно пов'язане з утворенням прокуратури та адвокатури, про що зауважувалося у Положенні про судоустрій 1922 року [15, с.1-16], адже нормальне функціонування системи правосуддя було б без них неможливим. Можна підкреслити те, що закладені тоді основи прокурорської та адвокатської діяльності були позитивним надбанням. До сих пір прокуратура в Україні є органом, побудованим на принципах ієрархічності та підпорядкування, а адвокатура – побудована на основах самоуправління.

Після прийняття основних документів реформування судової системи, радянська вла-

да супроводжувала їх відповідними підзаконними нормативними актами.

Так, Циркуляр НКЮ УСРР № 24 від 19.12.1922 року «Про регулювання діяльності колегій захисників» [12] встановлював правила, які конкретизували права та обов'язки колегій захисників, а інший Циркуляр НКЮ УСРР № 205 від 21.12.1922 року «Про порядок відводу прокурорами Нарсудів» [12] надавав прокурорам право заявляти відводи Нарсуддям, при наявності відповідних даних, при чому які саме дані це мають бути не вказувалося. Тобто прокурори отримували досить широкі повноваження у цій сфері. Ще один Циркуляр НКЮ УСРР № 207 від 23.12.1922 року «Про порядок винагороди свідкам, експертам і т.п. особам, які викликаються в судові місця і слідчі органи» [12] встановлював, на наш погляд, демократичні норми. Адже вказаним особам призначалася винагорода за витрати через явку (проїзд в обидва кінця, готель), за відволікання від звичайних занять. А експертам та перекладачам ще й за виконання своїх обов'язків та за витрати на дослідження. Отже, участь у судовому процесі для таких осіб не мала наслідком погіршення їх і так скрутного матеріального становища.

Поряд із нормативними актами, які в основному зосереджували свою увагу на регулюванні відносин вузької спрямованості, що, зрозуміло, не могли бути передбачені в Положенні про судоустрій, приймалися й інші, котрі фіксували норми організаційного характеру. Так, Інструкція НКЮ УСРР № 2 від 23.01.1923 року «Про введення в дію «Положення про судоустрій УСРР» [12] містила норми про організацію губернського центру, проведення агіткампанії, складання списків губернських засідателів, визначення кількості й кордонів ділянок Нарсуду, вибори народних суддів та призначення народних слідчих, комплектування Нарсудів народними засідателями, комплектування Губернських судів, терміни відкриття Губернського суду та його органів. При чому зазначалося, що

перебудова Губсудів повинна бути завершена не пізніше ніж за місяць із дня отримання цієї Інструкції. Тобто, така детальна регламентація мала сприяти найшвидшій перебудові судової системи на новий лад.

Інструкція НКЮ УСРР № 2 від 03.02.1923 року «Про внутрішній розпорядок роботи і управління Губсуду» [12] поряд із нормами про склад судової канцелярії, секретарів та ін., навіть регулювала порядок роботи із таємною кореспонденцією, яку мав відкривати та читати особисто голова Губсуду або суддя, який його заміщає. Суддям дійсно доводилося отримувати та пересилати таємну інформацію досить часто. На користь цього свідчить лист від Губернської ради Народних суддів до начальника місцевого відділу ДПУ із поміткою «цілком таємно» про необхідність надати відомості щодо певних осіб (а.с.28 [17]), а також Циркуляр НКЮ УСРР № 1 від 02.01.1924 року «Про необхідність вчинити заходи щодо виявлення впливу персоналу секретарів на Нарсуддів та членів Губсуду» [12], текст якого був таємним.

Видавалися також нормативні акти, які регулювали правовідносини, характерні суто для періоду НЕПу. Наприклад, Циркуляри НКЮ УСРР: № 7 від 22.02.1924 року «Про позачерговий розгляд судами справ злісних неплатників податків» [12]; № 10 від 16.12.1924 року «Про прискорення справ про господарські злочини» [12], який, до речі, також був таємним.

Також видавалися матеріали та роз'яснення, які повинні були сприяти судовій реформі. Так, у збірнику «Судова реформа» [16, с.3] зазначалося, що у зв'язку із прийняттям Положення про судоустрій повинен бути проведений повний перегляд складів судів, а особливо повинні бути переобрані народні засідателі, які мали вирішальне значення у народному суді. Вказувалося, що потрібно використовувати майбутню кампанію для ознайомлення широких мас з основами Цивільного та Кримінального кодексів, з завданнями народного суду, проку-

ратури і адвокатури [16, с.3]. Це наочно демонструє сучасним науковцям, що далеко не останнє місце при впровадженні судової реформи приділялося участі широких мас населення у відправленні правосуддя – про це свідчить існування інституту народних засідателів, які обиралися серед народу. Незважаючи ні на що, судова реформа впроваджувалася не тільки на папері, а й як реально функціонуюча система для захисту громадянами своїх прав. При чому керівництво розуміло юридичну (та й суцільну) мало освіченість народу, для чого і провадилася робота по роз'ясненню основ законодавства та ліквідації юридичної безграмотності, хоча б у загальному вигляді. До того ж, населення не звикло до юридичної допомоги, про що прямо вказується у протоколі зібрання членів Харківської колегії захисників (а.с.16 [17]). І це певним чином ускладнювало роботу по проведенню судової реформи в житті. Адже, зрозуміло, що людина, яка не підозрює про існування у неї юридично гарантованих прав, не піде захищати їх в суд. А це в свою чергу ставило під загрозу доцільність існування та самого факту реформування судової системи. Отже, можна зробити висновок, що підвищення правової освіченості населення було одним з механізмів впровадження судової реформи у житті. На підтвердження цього зазначаємо, що також були передбачені агітаційні матеріали, а саме «Тези для агітаторів з проведення реформи судоустрою» [16, с.4-20]. Доволі об'ємний за своїм обсягом документ, який містив параграфи про революційну законність, судоустрій, прокуратуру, адвокатуру, кримінальне та цивільне право. Отже, з населенням велася робота у багатьох напрямках, що свідчить на користь її широкої гласності. У пунктах частини про революційну законність вказувалося: «п.1 Разом із падінням влади буржуазії повинно бути зруйноване й старе право...яке повинно було поступитися місцем новій правосвідомості, яка виконувалася в процесі революції. п.6 Перехід до нової

економічної політики викликав до життя приватну ініціативу... Приватна ініціатива потребує встановлення певних правових рамок» [16, с.4-11]. У пунктах частини про судоустрій містилось наступне: «п.2 Пролетаріат... перетворив... суд на орган захисту та зміцнення робітничо-селянської диктатури. п.6 ...перед Радянською владою постало завдання об'єднати та спростити наш судовий апарат, створити для нього умови нормальної та плідної роботи та оновити його склад...» [16, с.4-11]. Отже, незважаючи на форму викладення гасел (цілком закономірну для тих часів), в наведених тезах все рівно прослідковуються положення і про необхідність нормальної роботи суду, і про створення умов для його діяльності, і про формування у населення саме правосвідомості, і про існування необхідності правового регулювання суспільних відносин. Особливо цікавим виявляється те, що у агітаційних тезах для населення поряд містилися як гасла декларативного характеру для піднесення духу робітників та селян, так і положення суто правового характеру у зрозумілих для народу формах. Таке поєднання дало результат: судова реформа серед населення набула популярності, і як наслідок судова система запрацювала. Цей історичний досвід доводить, що успішність впровадження в житті реформування судової системи держави досягається не лише досконалістю самого нормативного акта законодавства, що буде її регулювати, а й іншими важливими чинниками. Особливе значення має ставлення та розуміння населення до цих змін, сприйняття їх важливості та користі в реальному житті.

Стислий аналіз первинної нормативної бази судової системи України в період НЕПу дозволяє зробити певні висновки. Судова реформа часів НЕПу мала на меті сформувати цілісну судову систему, якої тоді просто не існувало. На той час це був беззаперечний успіх, прорив в окремому напрямку державного будівництва, а Положення про судоустрій започаткувало основи законності і

правопорядку в молодій державі. Найцінніше у нормативній базі зазначеного періоду було те, що вона запровадила нову судову систему як максимально ефективну, просту та дієву, що, беззаперечно, актуально і для сучасної України. Існувала мета – спростити судовий процес, уникнути формалізму, зробити судові інстанції однією з найвагоміших гарантій забезпечення громадянам їх трудових, майнових та інших прав, проголошених у нещодавно прийнятих законодавчих актах.

Використання позитивного історичного досвіду прийняття первинної нормативної бази судової системи України в період НЕПу, тобто часу впровадження в життя судової реформи 1922 року, що було предметом дослідження цієї статті, надасть сучасним законодавцям та науковцям матеріал для підвищення ступеню успіху проведення сучасної судової реформи.

В подальшому за період НЕПу судова система та законодавство, що її регулювало змінювалося. Вивченню цих подій будуть присвячені наступні дослідження, що на прикладі даної статті можна визнати перспективними та актуальними для сучасної науки та практики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сусло Д. С. Історія суду Радянської України (1917–1967 рр.) / Д. С. Сусло. – К. : Вид-во Київ. Ун-ту, 1968. – 217 с.
2. Кожевников М. В. История советского суда, 1917–1956 годы / М. В. Кожевников. – Н. : Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – 384 с.
3. Бабий Б. М. Государственное строительство и право Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921–1925) / Б. М. Бабий – К., 1963. – 54 с.
4. Диденко М. П. Створення радянського суду в УРСР / М. П. Диденко // Харьк. юрид. институт. Ученые записки. Т. 11. Вып. 2. – Х. : Харьк. юрид. Ин-т, 1975. – С. 34–65.
5. Усенко. І. Положення про судоустрій Української РСР 1925 р. / І. Усенко, В. Чехович // Радянське право. – 1985. – № 12. – С. 58–60.
6. Гончаренко В. Д. Становлення і розвиток Верховного Суду України / В. Д. Гончаренко, О. Л. Копиленко, О. В. Зайчук // Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 1 (35).
7. Черниченко С. А. Возникновение и развитие советской судебной системы в Украине (1918–1925 гг.) / С. А. Черниченко // Проблеми законності.: Респ. міжвідом. наук. зб. – 2002. – Вип. 52. – С. 27–36.
8. Чисніков В. Вищі судові органи України в особах (1917–2001 рр.) / В. Чисніков // Юридичний вісник України. – 2002. – № 22. – С. 14.
9. Ряпухін М. Ленінська реформа судочинства (1923 р.) / М. Ряпухін // Закон і бізнес. – 2004. – № 17. – С. 1, 18.
10. Вестник советской юстиции на Украине. – 1922. – № 1–7 (1923. – № 1–10; 1924–1928. – №№ 1–24).
11. Бюллетень Всеукраинского Центрального исполнительного комитета Советов РК и КД (МОПРА). – Х., 1925–1929.
12. Бюлетень Народного Комісаріату Юстиції УСРР. – 1922. – № 19 (1923 – № 2; 1924. – № 1, 2).
13. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – 728 с.
14. Усенко І. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И. Б. Усенко ; отв. ред. Б. М. Бабий. – К., 1989. – 120 с.
15. Положение о судоустройстве УССР / утв. Всеукраинским центральным исполнительным комитетом : от 10.12.1922 г. – Х. : Издание НКЮ, 1923. – С. 1–16.
16. Судебная реформа : сборник. – Х. : Юридическое изд-во Наркомюста УССР, 1923. – 160 с.

17. Державний архів Харківської області. | Ф. Р-1746. – Оп. 1. – С. 1.

Усеїнова Г. С. Первинна нормативна база судової системи України в період нової економічної політики / Г. С. Усеїнова // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 524–529 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ugcner.pdf>

Показано, що незалежна, стабільна та дієва судова система є гарантією та основною умовою розбудови та існування незалежної та демократичної держави. Зважаючи на особливу важливість судів та судової системи, винятково підвищується значення правових досліджень, задля чого в цьому контексті історико-правового дослідження потребує судова система УСРР 1921-1929 років та її первинна нормативна база.

Усеїнова А.С. Первичная нормативная база судебной системы Украины в период новой экономической политики

Показано, что независимая, стабильная и действенная судебная система является гарантией и основным условием развития и существования независимого и демократического государства. Учитывая особую важность судов и судебной системы, исключительно повышается значение правовых исследований, для чего в этом контексте в историко-правовом исследовании нуждается и судебная система УССР 1921-1929 годов и ее первичная нормативная база.

Useinova A.S. First Law Base of Judicial System of Ukraine in New Economical Politic

It is shown that independent and stable judicial system is a guarantee and the basic condition of development and existence of the independent and democratic state. Because of special importance of courts and judicial system, value of law researches, for what in this context judicial system of 1921-1929 and its law base requires in historical and law researches.