

Список літератури:

1. Советская милиция: история и современность 1917-1987 / Под ред. А.В. Власова. М., 1987.
2. Вместе с армией и народом. Волгоград, 1970.
3. Архів головного інформаційного бюро УМВС України (надалі АГБ УМВС України). Ф.46. Оп.1. Спр. 67.
4. Центральний державний архів громадських об'єднань України (надалі ЦДАГОУ). Ф.1. Оп.23. Спр.3655.
5. ЦДАГОУ. Ф.1. Оп.23. Спр.3634.
6. ЦДАГОУ. Ф.1. Оп. 23. Спр.3650.
7. ЦДАГОУ. Ф.1. Оп.23. Спр.3650.
8. ЦДАГОУ. Ф.1. Оп.23. Спр.3655.
9. АГБ УМВС України. Ф.18. Оп.1. Спр.1.
10. АБ УМВС України у Харківській області. Ф.48. Оп.1. Спр.6.
11. АГБ УМВС України. Ф.41. Оп.1. Спр.10.

Надійшла до редколегії 20.09.2000

*В.В. Мурза, начальник управління
прокуратури Донецької обл.*

ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ПРОКУРАТУРИ В УСРР

Революційні хвилі 1917-1920 рр. в Україні зміли практично всі державні інститути колишньої Російської імперії. Зникли разом з колишньою державою і її правоохоронні органи: політична і загальна поліція, митна служба, судова система. Припинила існування і дореволюційна прокуратура. Перемога більшовиків у тривалій, винятково жорсткій і кровопролитній громадянській війні (а для України вона мала й певні ознаки національно-визвольної, принаймні, за декларованими окремими сторонами цілями) поклала край і експериментам УНР першої та другої, а також Української Держави щодо формування власних, національних органів прокуратури.

Тон був заданий ще в листопаді 1917 р. відомим російським Декретом про суд №1 [1]. Основні положення цього акта повторювались в декреті Раднаркому УСРР від 14 лютого 1919 р. [2], де ст.1 скасовувала «...всі судові установи, що існували на території України до встановлення Радянської влади..., а також ... прокурорський нагляд ...» Наведений декрет закріплював прийняту Народним секретаріатом УНР (більшовицької¹) постанову від 4 січня 1918 р., коли уряд українських комуністів, ще не маючи ні контролю над більшою частиною території України, ні власного державного механізму, вже оголошував дореволюційні інститути, зокрема прокуратуру, ліквідованими [3].

Нагляд за законністю дії державних органів покладался на цілу низку різноманітних органів: виконкоми рад, Раду народних комісарів УСРР, Всеукраїнський ЦВК, наркомати радянської соціалістичної інспекції та робітничо-селянського контролю [4, с.138]. Особливу роль відігравали відділи юстиції, утворені при виконкомах місцевих рад [5, с.3]. Таким чином, від-

¹ Як відомо, в кінці 1917 – на початку 1918 рр. в Україні було дві Українські народні республіки: одна – національно-демократичного характеру, очолювана Центральною Радою і Генеральним секретаріатом, з центром у Києві, друга – більшовицько-ліквоєсервська, на чолі з ВУЦВК Рад та Народним секретаріатом і центром у Харкові.

повідника колишній прокуратурі не було ні в плані здійснення наглядових функцій (зокрема за органами попереднього слідства та дізнання, в тому числі ВУНК [Див.: 6]), ні щодо підтримання державного звинувачення в кримінальному судочинстві, зокрема під час розгляду справ у революційних трибуналах. Ця функція покладалась на членів спеціальних колегій обвинувачів, що формувалися за класовими ознаками і не вимагали фахової юридичної підготовки.

Головне полягало в розумінні класових інтересів пролетарської держави та у класовій же зрілості й свідомості особисто обвинувача, адже у спеціальному положенні, затвердженому вказаним декретом від 14 лютого 1919 р., відзначалось: «При розгляді справ революційний трибунал не зв'язаний ніякими обмеженнями щодо способів відкриття істини» (Ст.16) [7]. Така норма фактично санкціонувала сваволу і недотримання елементарних прав людини. В цих умовах навіть наявність такої міцної й дисциплінованої, цементуючої усю радянську систему політичної сили, котрою була утворена влітку 1918 р. КП(б)У, не гарантувала від численних проявів місцевої «самодіяльності». На практиці вона виливалась не лише у справжнє беззаконня під маскою «революційної законності», а й у відверто злочинні прояви¹.

Відмовившись від воєнно-комуністичних дослідів, ставши (скоріше змушено, аніж доктринально-свідомо, як це намагалися довести чимало наших науковців доби «перебудови») на шлях непу, з його відродженням елементів ринкової економіки, товарно-грошових відносин, плюралізму власності, Комуністична партія (більшовиків) мусила переглянути і свої доктринальні погляди на державу і право [Див.: 9].

В умовах переходу до непу виникла нагальна потреба наведення порядку не лише в економічній, а і у правовій сфері. Ідея утворення єдиної державної прокуратури як органу загального нагляду за законністю, а також нагляду за законністю в діяльності правоохоронних органів та установ виконання покарань, підтримання державного обвинувачення вийшла в практичну площину в 1922 р. Про дискусію, яка виникла в цей час у партії з питання організаційно-правових основ діяльності органів знову утворюваної прокуратури, про позицію В.І. Леніна з цього питання [Див.: 10], написано досить детально і багато [Див.: 11-13 та ін.].

Говорячи про суспільну потребу в зміцненні законності, захисті особистих та майнових прав громадян, та інших кроках законодавства до загальноприйнятих в тогочасному світі стандартів, слід, на нашу думку, постійно пам'ятати, що правоохоронні органи, покликані забезпечити дотриман-

¹ Прикладів злочинного ставлення до виконання своїх каральних обов'язків з боку окремих українських більшовиків, особливо працівників революційних трибуналів та чекістів у 1917-1921 рр., в умовах сучасної наукової кон'юнктури наведено вже в останні роки чимало. Досить згадати нетривіальних фактів монографію В.І. Семененка [8].

ня законності, мусили бути лише інструментом в руках партії, котра здобула монополію на політичну владу. Сама законність розумілась досить своєрідно, причому цей термін вживався, як правило, у зв'язці зі словом «революційна». Вже коли неп було згорнуто, досить відверто висловився один з найавторитетніших теоретиків і практиків російської «революційної» чи «соціалістичної» юстиції М.В. Криленко: «Революційна законність є той метод здійснення одноманітного проведення вказаних партією директив, який партія вимагає обов'язково проводити від усіх своїх організацій по всій периферії знизу доверху» [14, с.353]. Це формулювання, на нашу думку, має істотне значення для того, щоб зрозуміти перебіг подій, пов'язаних зі створенням інституту прокуратури в УСРР (втім, як й інших радянських республіках).

В підготовленому за дорученням В.І. Леніна наркоматом юстиції РСФРР на рубежі 1921-1922 рр. проекті декрету про державну прокуратуру в якості її основних завдань визначалося: посилення нагляду органів юстиції за законністю діяльності усіх державних органів, а також організація боротьби зі злочинами [12, с.40]. Утворення прокуратури було реакцією державного механізму на зміни соціально-політичної обстановки зі введенням нелю.

Боротьба навколо питання про побудову системи прокурорського нагляду відображала суперечливості цих процесів. Однак, на нашу думку, вона не зводилась до розповсюджені в радянській літературі точки зору щодо протиставлення «централістів» і «місників». Насправді, партія, котра з моменту утворення була націлена на захоплення влади і встановлення антидемократичного (в класичному розумінні цього слова) режиму «диктатури пролетаріату», надцентралізована і зцементована жорсткою партійною дисципліною, відшукувала найбільш прийнятну для неї форму побудови і функціонування державного механізму.

Централізована політична суть більшовицького режиму приховувалась в політико-правову оболонку суверенітету радянських республік. Саме партія, котра на початку 20-х рр. була правлячою, а вже незабаром здобула монополію на владу, залишалась головним гарантом єдності державної політики, в тому числі й у формально незалежних від РСФРР соціалістичних радянських республіках. Посилуючи і зміцнюючи партійний апарат і підвищуючи його здатність до здійснення ефективного політичного контролю за діяльністю державних органів, керівництво РКП(б), а відтак і КП(б)У як її «невід'ємного» загону мусили одночасно створювати і численні державні структури, котрі мали подолати залишки анархії і партизанщини часів громадянської війни в державному управлінні і забезпечити загальне і одноманітне, ритмічне функціонування усього державного механізму.

Виявилось, що нові завдання, обумовлені поверненням (нехай і частковим) до вироблених десятиріччями і навіть століттями ринкових форм організації господарського життя, посилення ролі цивільно-правових від-

носин, кодифікація законодавства, реформування судової системи вимагають і створення спеціалізованої контрольно-наглядової структури. За влучним формулюванням першого керівника прокуратури України М.О. Скрипника, з'явилась «потреба в органі, який мав би своїм завданням нагляд за правильним виконанням ... норм, за здійсненням директив і постанов верховних органів влади...» [15, с.4] Поруч з цим завданням – здійсненням загального нагляду, прокуратура мусила виконувати низку інших функцій щодо нагляду за судовими і правоохоронними органами, участі у кримінальному та цивільному процесі тощо.

Слід зауважити, що при такій широкій компетенції і значних повноваженнях проєктованих органів державної прокуратури в радянських республіках, вона набувала значно більших можливостей і вищого юридичного статусу, ніж це було у дореволюційної прокуратури, а також прокурорських структур зарубіжних країн [16, с.61].

Певні підготовчі заходи, котрі вплинули на процес утворення прокуратури, розпочались в УСРР вже у другій половині 1921 р. В цей час вищий орган республіки санкціонував роботи стосовно розробки основ законодавства з основних галузей права та його кодифікації [17]. Висловлюючись сучасною мовою, у «пакеті» з цією постановою Всеукраїнського ЦВК Рад йшла ще одна, спрямована на підвищення авторитету органів юстиції, в першу чергу на місцях [18]. В ній зокрема відзначалось: «Тверде встановлення Радянського ладу на території УСРР і перехід до мирного будівництва настійливо вимагають, щоб діяльність всіх органів Радянської влади і посадових осіб була суворо погоджена з чинними законоположеннями, щоб радянськими органами і усім населенням було ясно засвоєно, що проведення в життя революційної законності є однією з самих нагальних потреб Республіки». Цікаво, що подібна постанова в Україні була прийнята раніше, ніж в Росії [9, с.13]. В цій постанові ВУЦВК чи не вперше лунає заклик про організаційно-кадрове зміцнення органів юстиції, котрий потім, в різні періоди багаторазово повторювався рефреном в партійних та радянських документах щодо поліпшення роботи прокуратури: «Забезпечити відділи юстиції й інші місцеві органи юстиції (ревтрибунали, раднарсуди, повітові відділи юстиції й народні суди) кращими силами, спрямовуючи до цих органів найбільш досвідчених і надійних працівників» (п.1 Постанови).

На кілька днів раніше, ніж в РСФРР, пройшло в УСРР і обговорення питання про створення державної прокуратури на Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції, однак перебільшувати значення цього факту й надавати українській радянській державі якоїсь пріоритетності щодо розв'язання питання про створення системи прокурорських органів не варто. Адже і російські, і українські, і білоруські урядовці проводили в життя відповідні рішення ЦК партії [9, с.12-15].

Відкриття Першого Всеукраїнського з'їзду юстиції було призначено на 18 січня 1922 р. [19, с.1], однак робота його розпочалась наступного дня і

тривала до 23 січня у Харкові – тогочасній столиці Радянської України [20, с.62]. Певною мірою програмною напередодні з'їзду була передова стаття члена колегії Наркомюсту С.Г. Ширвіндта в знов започаткованому офіційному органі НКЮ. В ній високопоставлений керівник республіканського рівня побіжно характеризує, чим же була з формально-юридичної точки зору революційна законність доби громадянської війни і воєнного комунізму: «Радянська юстиція повинна буде зараз дати ... правовідпошенням вираз в законах, як цивільних, так і кримінальних, і захист в судовому порядку, як шляхом остаточного оформлення і посилення судових установ Республіки, так і шляхом створення сталих процесуальних норм цивільного і кримінального судочинства» [21, с.3]. Красномовним свідченням очевидця і учасника є й така характеристика попереднього періоду: «Не тільки органи надзвичайної репресії, але й суди самі творили радянське кримінальне право. Єдиним ... критерієм для визначення злочинності того чи іншого діяння, було визнання таких діянь і осіб, що скоїли їх, небезпечними для революції, хоча б декретів, які карали за ці діяння, не було» [21, с.5].

В нових умовах така надзвичайщина вже видавалась керівництву більшовиків згубною, однак, очевидно піддаючись інерції мислення та відчуття ситуації, С.Г. Ширвіндт поміж повторами власними словами положень резолюції XI конференції РКП(б) говорить і про посилення каральної політики радянської держави: «...Важливе значення ... в зв'язку з новими умовами отримує усталеність каральної політики радянської влади і відмова від системи розрізненних каральних заходів...» [21, с.4] Підвищення ролі права в його формальному сенсі, тобто як упорядкованої системи юридичних норм, вимога забезпечення «революційної законності» (а саме відповідності рішень і дій, нехай і революційним, але ж-таки законам) об'єктивно вели до посилення суспільної ваги законодавства кожної з радянських республік. Отже, зростала і роль законодавчих органів УСРР.

На місцях цих тонкощів не розуміли і часто не хотіли розуміти. В грудневому циркулярі НКЮ за 1921 р. №205/43 відчувається навіть деяка роздратованість наркомату недостатньою «слухняністю» підпорядкованих органів у губерніях: «З відомостей, що надходять, вбачається, що незважаючи на неодноразові роз'яснення, на місцях нерідко застосовуються декрети і постанови законодавчих органів РСФРР, не підтвержені відповідними органами УСРР» [22]. І хоча в законодавчій практиці Радянської України рецесія права РСФРР у цей період була надзвичайно розповсюдженим явищем, усе-таки повна тотожність не мала місце, та й посилення на території УСРР на російські закони і декрети, хоча б і абсолютно однакові з українськими, але не введені в дію в установленому порядку вбачалася верховом юридичної некоректності.

Постанова Всеукраїнського ЦВК від 22 лютого 1921 р. про те, що внаслідок Московського договору між УСРР та РСФРР від 28 грудня 1920 р. видані в Росії по об'єднаних наркоматах декрети і постанови вступали в

Україні в законну силу тільки після реєстрації їх Раднаркомом УСРР[23], спрацьовувала далеко не завжди. На місцях це могло призвести (і нерідко призводило) до певної анархії в тлумаченні та застосуванні норм права.

Таким чином, необхідність створення прокуратури, як органу, покликаного забезпечити єдине розуміння і застосування закону на території всієї його дії, підживлювалась дійсно реальними потребами практики. В цьому плані спільні процеси протікали в усіх радянських республіках. Цікаво, що Москва вбачала І Всеукраїнський з'їзд працівників юстиції як своєрідний полігон. Представник наркомюсту РСФРР у своєму виступі, зокрема заявив, що робота цього з'їзду має величезне значення для наступного Всеросійського з'їзду [24, с.63].

Однак, незважаючи на такі досить гучні заяви, окремі здобутки Всеукраїнського з'їзду так і залишились непоміченими і невикористаними в Москві. Так у резолюції Харківського з'їзду за доповіддю Є.Г. Ширвіндта «Про прокуратуру» вносились наступні пропозиції щодо співіснування знову утворюваних органів прокурорського нагляду і відділів юстиції: «... з введенням інституту державної прокуратури губернські відділи юстиції позбавляються істотної частини своїх функцій, з нагляду за законністю і здійсненням контролю над судовими органами, що решта функцій ... можуть бути передані судовим органам ... наявність ... в губернії двох паралельних органів з однаковими правами контролю і нагляду шкідливо відобразиться на проведенні в життя єдиного принципу ... законності, з'їзд вважає доцільним з введенням ... прокуратури губюсти скасувати...» [25, с.55] Відповідний пункт резолюції Всеросійського з'їзду виглядає менш логічним і продуманим, тут мається власне загальне місце: «Прокурор не зв'язаний з рішенням губвідділів юстиції» [26, с.69].

Днем фактичного народження радянської прокуратури стало 28 травня 1922 р., коли постановою 3-ї сесії ВЦИК ІХ скликання було затверджене Положення про прокурорський нагляд в РСФРР [27]. Аналогічний акт був прийнятий ВУЦВК рівно місяць потому [28]. Глибоко символічно, що саме в цей день, 28 червня спершу був утворений інститут прокуратури, покликаний стверджувати законність (незалежно від тлумачення її самої), а через 74 роки в зовсім іншій Україні була прийнята найдемократичніша в її історії конституція, яка проголосила верховенство права і закону. В Білорусії ухвала про створення органів прокуратури була прийнята вищим законодавчим органом за два дні до того, 26 червня 1922 р. [29]

Незважаючи на те, що російський документ, безумовно, був базовим, український законодавець уникнув повного калькування його норм. На нашу думку це пояснюється не лише правозастосувальною практикою в УСРР, як стверджував Д.Т.Яковенко [5, с.6 та ін.], а й тим, що за рівнем підготовки провідні юристи республіки не поступались російським колегам, а відтак могли внести власну частку в створення і розвиток нормативно-правової бази діяльності органів прокуратури. Так, з самого початку

українське «Положення...» передбачало участь прокуратури в цивільному процесі (п.2 «г»). Ця норма витримала перевірку часом, отримала розповсюдження в інших союзних республіках і збереглась до сьогодні. Більше того, в умовах демократичної правової держави саме даний напрямок діяльності отримує особливу актуальність – адже саме в цивільному процесі прокуратура має великі юридичні можливості для виконання одного з суспільно найважливіших своїх завдань – захисту прав і інтересів громадян, а також держави.

«Положення про прокурорський нагляд» в УСРР більш чітко підкреслювало окремі процесуальні моменти. Так, норма п.10 «в», де визначалась компетенція місцевих прокурорів, визначала, що «принесення протесту прокурора рівним чином не призупиняє проведення в життя опротестованої постанови». Російського відповідника ця норма не мала, хоча з часом відбулась її рецепція в законодавстві усіх радянських республік.

В цілому, незважаючи на лаконічність цього документу, «Положення...» одразу ж охопило основні напрями діяльності прокуратури і заклало головний організаційний принцип побудови – чітку централізацію структури згори до низу. Формальна невідповідність наркома юстиції – Прокурора УСРР жодному з чиновників Центру навіть після утворення Союзу РСР не лише створювала, поруч з іншими фактами, відчуття державної незалежності України, але й містила в собі протягом певного, щоправда незначного, часу певні елементи цієї незалежності.

Список літератури:

1. Декрет о суде №1: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 г. //Собр. узак. и распоряж. рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. №4. Ст.50.
2. О суде: Декрет Совета народных комиссаров УССР от 19 февр. 1919 г. //Собр. узак. и распоряж. Рабоче-крестьянского правительства УССР. 1919. №11. Ст.141.
3. Вестник Украинской народной республики (орган ВУЦИК). 1918. 10 янв.
4. Стерник И.Б. Революционная законность и органы надзора за законностью в первые годы советской власти //Учен. зап. Моск. Юрид. ин-та. 1948. Вып.4.
5. Яковенко Д.Т. Учреждение прокуратуры УССР, ее организация и деятельность в 1922-1925 гг.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1956.
6. Тихоненков Д.А. Проблемы контроля и надзора за органами ВУЧК и ГПУ УССР в 1918 – нач. 1929 гг.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1998.
7. О народных судах и революционных трибуналах Украинской Социалистической Советской Республики: Врем. Положение 14 февр. 1919 г //Собр. узак. и распоряж. Рабоче-крестьянского правительства УССР. 1919. №11. Ст.141.
8. Семененко В.І. Історія Східної України: поновлення кайданив (1917-1921). Х., 1995.
9. Усенко І.Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. Х., 1996.
10. Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности //Полн. собр. соч. Т.45.
11. Позднев Д.С. Прокурор – страж закона. Одесса, 1925.
12. Рекунков А.М., Ключков В.В. Законность – фактор государственного строительства //Советская прокуратура: История и современность. М., 1977.
13. Сусли Д.С. Організація судових органів Української РСР в період 1917–1925 рр. К., 1960.
14. XVI съезд ВКП(б): Стеногр. отчет. М.; Л., 1930.
15. Скрыпник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчет. доклад Прокурора Республики на IV-сессии ВУЦИК'а VIII созыва. Х.,

1925. 16. Кравцов Б.В., Рачинский М.Ю. Становление и развитие прокурорского надзора // Советская прокуратура: история и современность. М., 1977. 17. О разработке вопросов гражданского, материального, процессуального права: Пост. ВУЦИК от 14 сент. 1921 г. // Собр. узак. рабоче-крест. правительства УССР. 1921. №17. Ст.528. 18. Об укреплении и поднятии авторитета органов юстиции: Пост. ВУЦИК от 14 сент. 1921 г. // СУ УССР. 1921. №17. Ст.529. 19. Всеукраинский съезд деятелей советской юстиции // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 20. Первый Всеукраинский съезд работников юстиции // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 21. Ширвиндт Е. Задачи советской юстиции в связи с новой экономической политикой // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 22. Циркуляр НКЮ УССР №205/43 // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 23. О времени вступления закона в силу: Постановление ВУЦИК от 22 февр. 1921 г. // СУ УССР. 1921. №3. Ст.81. 24. Первый Всеукраинский Съезд работников юстиции: (Краткий обзор) // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №2. 25. Резолюции, принятые первым Всеукраинским съездом деятелей юстиции // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 26. Резолюции, принятые четвертым Всероссийским съездом деятелей юстиции // Вестник сов. юстиции на Украине. 1922. №1. 27. Положение о прокурорском надзоре: Пост. 3 сессии ВЦИК IX созыва 28 мая 1922 г. // Собрание узак. и распоряж. Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. №36. Ст.424. 28. Положение о прокурорском надзоре: Утв. ВУЦИК 28 июня 1922 г. // Собрание узак. и распоряж. Рабоче-крестьянского правительства УССР. №28. Ст.440. 29. Положение о прокурорском надзоре: Утв. 3-й сессией ЦИК БССР 26 июня 1922 г. // Собрание узак. и распоряж. Рабоче-крестьянского правительства БССР. №5. Ст.83.

Надійшла до редколегії 02.10.2000