

СТРУКТУРА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УСРР (20 – ПОЧАТОК 30-Х РР.)

Перехід до непу, невдачі воєнно-комуністичних експериментів, коли відкидалось саме традиційне розуміння держави і права як «буржуазних інститутів», стали одним з основних чинників створення 28 червня 1922 р. органів прокуратури в УСРР. Прокуратура в цей період утворювалась в усіх союзних республіках і виконувала схожі завдання в сфері загального нагляду, нагляду за діяльністю правоохоронних органів, захисту інтересів держави і громадян (останніх за класовою ознакою, тобто робітників, бідних та середніх селян).

Організаційно-структурна побудова органів прокуратури мала велике значення для успішного виконання покладених на неї завдань. З цієї точки зору проблема мала дві компоненти. По-перше, в зв'язку з тим, що організаційно прокуратура не була виділена з системи Народного комісаріату юстиції, поставало питання місця й ролі прокуратури в структурі цього наркомату. По-друге, основне завдання новоствореного інституту полягало в забезпеченні одноманітного розуміння законності, а також єдності правозастосовчої практики на місцях – отже, важливою була і територіальна оптимізація органів прокуратури відповідно до адміністративно-територіального устрою, який неодноразово змінювався протягом досліджуваного періоду.

Організація прокуратури УСРР стала одним з перших кроків щодо втілення в життя «Положення про прокурорський нагляд в УСРР» 28 червня 1922 р. Вона складалась з прокурора республіки – народного комісара юстиції, одного його заступника, одного старшого помічника і семи помічників прокурора УСРР[1, с.268].

Почалась активна робота щодо формування органів прокуратури на місцях. На вересень 1922 р. вже була укомплектована до розмірів, що дозволяли проводити діяльність, прокуратура Харківської губернії, де з 16 серпня приступили до виконання своїх обов'язків помічник губернського прокурора по місту Харкову і п'ять – по повітах[2, арк.1]. У жовтні того ж року звітував про завершення формування прокуратури прокурор Полтавської губернії[3].

Через рік з невеликим після започаткування в УСРР системи органів прокуратури, влітку 1923 р. ВУЦВК затвердив нове «Положення про народний комісаріат юстиції» [4], яке прийшло на зміну Положенню, затверженому 5 жовтня 1921 р.[5], в котрому, зрозуміло, ще не було місця згадці про органи прокуратури. Ст.2 Положення 1 серпня 1923 р. визначала: «На чолі Народного комісаріату юстиції стоїть народний комісар юстиції, він же Прокурор Республіки, і при ньому Колегія» .

Згідно з нормою ст.3 апарат наркомату поділявся на п'ять відділів за основними напрямками діяльності:

- 1) судоустрою і нагляду;
- 2) адміністративно-фінансовий;

- 3) законодавчих передбачень і кодифікаційний;
- 4) прокуратури;
- 5) видавничий.

Структура Четвертого відділу – відділу Прокуратури визначалась тогочасним розумінням його завдань, які групувались, згідно з висловленим Прокурором Республіки; за двома основними напрямками: сфера адміністративного нагляду (сюди М.О.Скрипник відніс і нагляд за ДПУ) та сфера нагляду судово-слідчого[6, с.5]. 20-і роки не були періодом однозначного використання термінів щодо назв структурних одиниць, отже вони в одних випадках називались відділеннями, в інших – підвідділами (ця назва була більш розповсюдженою). Спершу відділ прокуратури був поділений на чотири підвідділи:

- 1) загальний (організаційно-інструкторський);
- 2) адміністративного нагляду;
- 3) нагляду за слідством і дізнанням;
- 4) підвідділ нагляду за судовими установленнями, державне обвинувачення і слідча частина.

Роль ДПУ в суспільному житті, збережені ним суттєві повноваження, широкі примусові та процесуальні права вимагали від прокуратури спеціального організаційного забезпечення наглядової діяльності в цьому напрямі. В НКЮ дійшли до думки, поділеної ВУЦВКом, про необхідність створення самостійного підвідділу для нагляду за діяльністю ДПУ. Відповідне рішення було прийняте 21 листопада 1923 р.[7, 8], коли уточнилась структура Наркомюсту УСРР. Третій підвідділ був поділений на два, причому четвертий був спеціалізований на наглядових функціях щодо органів Держполітуправління[див.: 9, с.112]. Загальний штат Прокуратури Республіки на першому етапі її існування складав 41 одиницю: 20 прокурорів, 3 слідчих в найважливіших справах, 18 каштелярських працівників[10, с.44].

Основною фігурою в регіонах був губернський прокурор. Кількість його помічників залежала від розміру, економічного значення губернії та її центру. 26 вересня 1922 р. Раднарком УСРР затвердив штати Прокуратури Республіки на місцях. Вони передбачали посади 12 губернських прокурорів, 77 їх помічників по губернському центру (від 5 до 8 в кожному) та 88 помічників у повітах (на прокурорських дільницях)[11, арк.37]. 21 жовтня 1922 р. ВУЦВК розформував своєю постановою Миколаївську, Кременчуцьку, Запорізьку губернії[12]. Знову, як і до революції, кількість губерній на території України скоротилась до 9. Немоżliвість укомплектувати всі повіти помічниками прокурорів, які б відповідали висунутим вимогам (з одного боку, партійне минуле, заслуги перед більшовизмом та відповідний авторитет, а з іншого – знання юриспруденції на необхідному професійному рівні) змусила змінити структуру органів прокуратури. Було вирішено сформувати окružну дислокацію органів прокуратури. При цьому такого роду дії проводились відповідно до положень адміністративно-територіальної реформи, закладеними в постанові ВУЦВК від 15 жовтня 1923 р. [13], згідно з якою намічались кроки до встановлення триступеневої системи управління: округ – район – сільрада.

Постановою ВУЦВК від 13 лютого 1923 р. було затверджено штати 53 окружних прокуратур. 16 з них були віднесені до першого розряду, а 37 – до другого. В кожній окружній прокуратурі призначався власний прокурор, а кількість його помічників (один або два) залежала від розряду прокуратури [10, с.45]. Окружними прокуратурами обслуговувались 706 районів і 9307 сільрад [14, с.29]. При цьому губернська прокуратура також зберігалась.

З метою підвищення ефективності управлінських та інших дій губернської ланки органів прокуратури 17 квітня 1923 р. було вирішено уточнити структуру прокуратури губернії[15]. В її складі встановлювались дві посади старших помічників прокурора – по адміністративному (загальному) нагляду та по губернському суду. Одного з них прокурор обирав на свого заступника і подавав його кандидатуру на затвердження прокурора республіки. При цьому старший помічник по губсуду керував поточною роботою щодо нагляду за судом, слідством і дізнанням, а також підтримання обвинувачення у суді. Старший помічник по адміннагляду окрім загального нагляду, «...наглядає за органами довід^{*} (мілції, кримінального розшуку, ДПУ) та іншими адміністративними органами». Згідно з п.7 згаданого циркуляру губернський прокурор призначав свого помічника, що працював з певним округом, окружним прокурором, котрий мав 1-2 помічників «з числа помічників губпрокурора» (п.8), а також канцелярію для ведення поточного діловодства.

З переходом на триступеневу систему управління і скасуванням губернської структура органів прокуратури УСРР зазнала відповідних змін. Структура та штати центральних та окружних органів прокуратури визначались з точки зору ефективності роботи. Формування системи окружних судів об'єктивно спричинило посилення штатів п'ятого підвідділу відділу Прокуратури НКЮ УСРР. На підставі соціально-економічного та суспільного значення тих чи інших округів, їх центрів прокурорські органи на периферії поділились на дві категорії. Штати першої складались з 18 осіб: прокурор і 5 старших помічників та помічників та 12 технічних працівників; другої – з 15 чоловік: прокурор і 4 помічники і 10 технічних працівників. Окремі, позакатегорійні штати були передбачені для окружних прокуратур Київської, Катеринославської, Одеської та Харківської. Вони складались з 21 одиниці, в тому числі 8 становили безпосередньо прокурорські працівники – прокурор та 7 старших помічників і помічників [16, с.411].

Чергові зміни в структурі прокуратури УСРР були пов'язані з введенням в дію «Положення про судоустрій УСРР» 23 жовтня 1925 р., яке стало основним документом, що регламентував діяльність прокуратури. При генеральному прокурорі (так тепер називалась ця посада) – народному комісарові юстиції УСРР діяли помічники. Один з них, помічник генерального прокурора – прокурор Верховного Суду республіки, також мав своїх помічників – прокурорів колегій Верховного Суду. Один з помічників генерального прокурора призначався його старшим помічником – завідуючим відділом прокуратури НКЮ УСРР. Він входив також до складу колегії Наркомвосту рес-

* дізнання

публіки. В якості окремого структурного підрозділу прокуратури УСРР була створена прокуратура в трудових справах.

Протягом другої половини 1926 – початку 1927 рр. генеральна прокуратура УСРР перевірила фактично всі окружні прокуратури. Підсумком цього став Наказ «Про порядок та методи роботи окружних прокуратур» від 15 липня 1927 р.[17] Розділ II цього об'ємного документа присвячений структурі окружних прокуратур. Вони мали складатися з двох відділів: а) загального нагляду; б) нагляду за судово-слідчими установами й державного обвинувачення. На чолі кожного з відділів стояв старший помічник окрпрокурора – отже, в кожній окрпрокуратурі, незалежно від її розмірів і штатів, тепер обов'язково було два старших помічники, один з яких виконував функції заступника окружного прокурора. Окрім цього, останній був вправі вносити в роботу підпорядкованої йому прокуратури певні організаційно-функціональні зміни: «Округовому прокуророві надається право вилучати ті чи інші питання, справи та передавати окремі функції з відання одного відділу до іншого, а також давати окремі завдання та доручення своїм помічникам, незалежно від їхньої постійної роботи, за своїм розпорядженням. Про всі випадки передачі функцій з відання одного відділу до іншого – окрпрокурор видається до відділу прокуратури НКЮ з мотивованим поданням».

Відповідно до цього, чітко визначалось коло предметів відання кожного з відділів. Так, відділ загального нагляду мав:

- вносити пропозиції до виконкому та інших органів окружного рівня про зміну чи скасування невідповідних закону нормативних актів чи актів застосування норм права; опротестовувати вказані розпорядження, накази, циркуляри, постанови згідно зі ст.105 «Положення про судоустрій» 23 жовтня 1925 р.; вимагати з метою здійснення загального нагляду від місцевих радянських установ усіх потрібних матеріалів та відомостей;

- здійснювати нагляд за діяльністю юрчастин всіх відділів виконкому, інших місцевих радянських органів; за адміністративно-земельними та трудовими органами; за комісією в справах про неповнолітніх правопорушників;

- бути представленим на всіх засіданнях виконкому та всіх піднаглядних державних установ, «а також на всіх засіданнях, нарадах, конференціях тощо, які скликають органи радвллади».

Окрім цього, на відділ загального нагляду покладались завдання нагляду за правильністю утримання ув'язнених під вартою, підготовки подань окрпрокуратури до відділу прокуратури НКЮ з питань загального нагляду, робота зі скаргами громадян (зокрема, з робселькорами). У той же час, якщо в окрузі не було відповідних структур військової прокуратури, то такого роду адміністративний нагляд також покладался на відділ загального нагляду.

Відділ нагляду за судово-слідчими установами та державного обвинувачення також мав виконувати низку функцій:

- нагляд за проведенням попереднього слідства та дізнання, а саме: керівництво цією діяльністю, контроль за її відповідністю чинному законодавству, нагляд за законністю утримування в місцях попереднього позбавлення волі осіб, які перебувають під слідством та дізнанням; керівництво бороть-

бою зі злочинністю («загальне керівництво технікою викриття злочинів», участь у роботі комісії по боротьбі зі злочинністю), порушення кримінальних справ, їх припинення (закриття), направлення на дослідження чи в суд; нагляд за здійсненням попереднього слідства та дізнання органами ДПУ;

– вивчення окружного апарату слідства та дізнання, проведення інструктажів, нарад, вирішення (за погодженням з окружним судом) питань про призначення, переміщення та ін. слідчих, закріплення за ними діляниць тощо; нагляд за законністю діяльності установ науково-судової експертизи;

– участь у кримінальному та цивільному судочинстві, а саме: участь у розпорядчих засіданнях суду, виступ в суді в якості державного обвинувача мала місце в цей період української історії. Зокрема, наголошується на тому, що не менш декларованими виявилися й державотворчі прагнення фундаторів УНР. На завершення розгляду цього питання формулюються висновки стосовно сучасних уроків функціонування представницького органу Радянської України, які мають практичне значення насамперед з точки зору набуття за цей час досвіду законотворчої роботи, розробки українського – радянського законодавства.

Отже, порівняно зі структурою 1923 р. бачимо певні позитивні зміни. Так, нагляд за законністю діяльності органів ДПУ, інших органів дізнання (міліція, карний розшук) перейшов (і це цілком логічно) з відома відділу загального (адміністративного) нагляду до відділу судового нагляду. Разом з тим, в будь-якому випадку, при тому штатному складові, який мала окружна прокуратура, її працівники мали велике навантаження. Всі помічники окружного прокурора мали працювати у складі того чи іншого відділу. Технічне забезпечення роботи окружної прокуратури покладалось на її секретаріат, до складу якого входив секретаріат обох відділів. П.16 Наказу визначав при цьому: «На чолі секретаріату окружної прокуратури стоїть старший секретар. При ньому є секретарі відділів окружної прокуратури та технічний персонал».

Принципове значення для усвідомлення суті організаційної побудови прокуратури, що фактично мала місце з 1922 р., належало п.26: «Прокуратура збудована на засадах вертикальної підлеглості й на засадах єдності прокурорського нагляду. Засади вертикальної підлеглості вбачаються в порядку призначення та в порядку відклику осіб прокурорського нагляду. Засади єдності прокурорського нагляду впливають з обов'язків здійснення окремими окрпрокурорами прокурорських функцій самостійно, на підставі чинного законодавства» та п.35: «Обширність прав і обов'язків прокуратури потребує такого порядку розподілу обов'язків між особами прокурорського нагляду, за яким було б уникнено паралелізму в роботі. На принципі точного розмежування роботи збудовано весь апарат прокуратури». Наразі, для висвітлення організації роботи прокуратури УСРР звернемося до норми п.64. де, зокрема, вказувалось: «Форми керівництва роботою прокуратури різні й можуть виявлятися, як у низці вказівок у повсякчасній роботі за потребою, як і в установленні певної системи. Округовий прокурор не обмежений у виборі форм керівництва, вибирає таку в залежності від індивідуальної якос-

ті своїх помічників та місцевих умовин. При цьому, однак, є обов'язковими такі форми направлення та керівництва роботою прокуратури:

- а) складання плану роботи прокуратури;
- б) облік роботи прокуратури;
- в) наради прокурорів» .

Осібне місце в структурі органів прокуратури Української СРР посідала прокуратура АМСРР. Питання про створення республіки вирішувалось спешу в Москві, в ЦК РКП(б) і ЦВК СРСР, а 29 липня 1924 р. ЦК КП(б)У ухвалило створити на львові березі Дністра в складі УСРР автономну Молдавську республіку[1, с.291]. Відповідне рішення було прийняте ВУЦВК тільки 12 жовтня того ж року[18]. З утворенням АМСРР були здійснені заходи щодо організації судового і охоронного апарату, сформовані органи прокуратури. Їх діяльність мала бути підпорядкована ідеологічному забарвленню утворення молдавської державності: «Радянська Молдавія для боярської Румунії і панської Польщі – більмо на оці» [19, с.409]. Відповідно, завдання побудови та організації роботи прокуратури новоствореної автономної республіки мали особливу актуальність. В принципі, функції прокурора АМСРР були такими ж, як губернського, а після ліквідації губерній – окружного прокурора. Конституція Автономної Молдавської СРР була затверджена ІХ Всеукраїнським з'їздом рад 10 березня 1925 р. Прокуратура АМСРР входила до складу Наркомату юстиції автономії. Специфічною функцією її була взаємодія з Головним Судом АМСРР, подібна до тієї, котру мала прокуратура УСРР відносно Верховного Суду республіки[20, с.484-485]. Прокурор АМСРР (він же народний комісар юстиції республіки) у своїй діяльності щодо нагляду за дотриманням на території Молдавської автономії законодавства СРСР та УСРР підпорядковувався генеральному прокуророві Української СРР.

Щодо організації центрального апарату прокуратури УСРР, то на початок 1927 р. відділ прокуратури Народного комісаріату юстиції УСРР складался з семи підвідділів:

- I-й – організаційно-інструкторський;
- II-й – адміністративного нагляду;
- III-й – нагляду за дізнанням та слідством;
- IV-й – нагляду за органами ДПУ;
- V-й – судового нагляду;
- VI-й – грудова прокуратура;
- VII-й – земельна прокуратура[21, с.401].

При цьому внаслідок централізації органів військової прокуратури в СРСР [22] її органи вийшли з підпорядкування генеральному прокуророві УСРР та зі складу прокуратури республіки.

Важливим кроком в удосконаленні структури органів прокуратури УСРР було введення до її складу корпусу слідчих. Народний комісар юстиції УСРР В.І. Порайко 1 жовтня 1928 р. розпорядився підпорядкувати слідчих органам прокуратури [23, арк.38]. При цьому він спирався на практичний досвід РСФРР, де слідство було підпорядковане прокуратурі з січня 1928 р. [24, с.779].

З переходом УСРР на двоступеневу систему управління (діяла в 1930-1932 рр.) окружні прокуратури було ліквідовано. Натомість утворились 128 дільничних прокуратур, 20 міських прокуратур і 9 міжрайонних прокуратур [25, с.138].

Перехід на триступеневу систему «центр – область – район», як з'ясувалось, означав стабілізацію адміністративно-територіального устрою в Україні. Обласні неодноразово розукрупнювались і укрупнювались, відповідно змінювалась дислокація обласних прокуратур та зона їх відповідальності, однак, сам принцип структурної побудови міського державного апарату був у цьому однієї і той же.

При цьому, незважаючи на десятирічний цілком позитивний досвід організаційно-структурної побудови прокуратури, на початку 30-х рр. в УСРР вдалися до експериментаторства. Був застосований галузевий підхід щодо організації роботи прокуратури, коли в одному підрозділі мали виконуватись всі функції прокуратури, скажімо, щодо промисловості [25, с.152-153].

Централізація прокуратури в масштабах Радянського Союзу в 1933 р. означала, що віднині питання структури та організації роботи органів прокуратури в УСРР будуть вирішуватись не в Харкові (хоча, як ми бачили, в багатьох моментах це мало лише формальний вигляд – в Україні впроваджувались російські підходи як досвід), а у Москві. Про це ж говорив і наказ по Прокуратурі СРСР від 25 березня 1934 р. №76 [26, с.513-517]. У ньому відкрито говорилось про виконання рішень XVII з'їзду ВКП(б), перебудову структури апарату прокуратури. Ці зміни відбувались відповідно до зміщення акцентів діяльності органів прокуратури в УСРР, як і в цілому в Союзі РСР, з наглядової на каральну функцію.

Силеок літератури: 1. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921 – 1925 рр.). К.,1961. 2. ДАХО. Ф.Р-872. Оп.3. Спр.14912. 3. Голос труда. 1922. 6 окт. 4. Вести ВУЦИК. 1923. №174. 5. ЗУ УСРР. 1921. №20. Ст.572. 6. Скрыпник Н.А. Два года деятельности прокуратуры УССР: Отчетный доклад Прокурора Республики на IV сессии ВУЦИКа VIII созыва. Х.,1925. 7. ЗУ УСРР. 1923. №38. Ст.523. 8. ЗУ УСРР. 1923. №39. Ст.533-534. 9. Тихоненков Д.А. Проблемы контроля и надзора за органами ВУЧК и ГПУ УССР в 1918 – нач. 1929 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. Х.,1998. 10. Суело Д.С. Організація судових органів Української РСР в період 1917 – 1925 рр. К.,1960. 11. ЦДАВО України. Ф.8. Оп.1. Спр.869. Арх.37. 12. ЗУ УСРР. 1922. №44. Ст.655. 13. ЗУ УСРР. 1922. №44. Ст.74. 14. Стоян Ф.К. Советское строительство в Украинской ССР (1921-1925 гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. К.,1965. 15. Про структуру прокуратури в зв'язку з новим положенням про судовий устрій: Обіжник НКЮ УСРР від 17 квітня 1923 р. №39 до всіх губпрокурорів // Бюлетень Народного комісаріату юстиції УСРР. 1923. №10. 16. Развадовский Е. Реорганизация органов юстиции // Вестник советской юстиции. 1925. №10. 17. Наказ про порядок та методи роботи окружних прокуратур: Постанова народного комісара юстиції УСРР та генерального прокурора республіки від 15 липня 1927 р. №128//Бюлетень Народного комісаріату юстиції УСРР. 1927. №40-41. 18. ЗУ УСРР. 1924. №47. Ст.280. 19. Александрович И. Революционная законность в АМССР // Вестник советской юстиции. 1927. №11. 20. Евтихийев А.Ф. Конституция АМССР // Вестник советской юстиции. 1925. №12. 21. Карасик Р. К вопросу о рационализации в органах НКЮ // Вестник советской юстиции. 1927. №11. 22. СЗ СССР. 1926. №57. Ст.413. 23. ЦДАВО України. Ф.8. Оп.12. Спр.13263. 24. Ежедневник советской юстиции. 1928. №26. 25. Вікторов А. Організаційні питання органів юстиції // Революційне право. 1932. №5-6. 26. О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах: Приказ по Прокуратуре СССР, от 25 марта 1934 г. №76 // История советской прокуратуры в важнейших документах / Под ред. и с предисл. К.А.Мокичева. М.,1952.

Надійшла до редколегії 18.06.2001