

весь час роботи такої працювати з 6 години вечора, аж поки бригадою не буде закінчено праці. Вечірню роботу службовці провадитимуть в добровільному порядку для всебічної допомоги бригаді в цій важливій та важкій праці» [3]. Важко сказати, чи справді працівники прокуратури думали саме так, знаючи, хто їх перевірятиме, але в документах зафіксовано саме таке рішення. Про ефективність перевірки у такий спосіб читач може зробити висновки сам.

І остання деталь. Як видно з документів окружної і міжрайонної прокуратур, на кінець 20-х років у них було повністю завершено процес українізації. На жаль, після створення Прокуратури Союзу РСР і централізації прокурорської системи в масштабах Союзу в органах прокуратури знову запанувала російська мова. Проте досвід наших попередників свідчить про те, що перехід на державну мову – не така вже й безнадійна справа, і керівництво прокуратури Одеської області робить все можливе для того, щоб найближчим часом завершити цей процес.

**Список літератури:** 1. В. Чернявский. О революционной законности на селе // Одесская губернская прокуратура. Издание Одесского отделения Украинского юридического общества. Одесса: 1925. 2. Материалы к докладу «О методах углубления революционной законности на селе» // Одесская губернская прокуратура. 3. Одеський обласний державний архів. Ф. 1190. Оп. 1. Спр. 34. 4. Одеський обласний державний архів. Ф. 1209. Оп. 1. Спр. 18.

*Надійшла до редколегії 12.10.01*

*В.В. Мурза*

#### **ПРОКУРАТУРА УСРР І ВИЩІ ТА ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ (20-ті – ПОЧАТОК 30-х РР.)**

Ні ВУЦВК, ні РНК, УСРР, загалом, нагляд, органів, прокуратури, з часу її утворення, 28 червня 1922 р. не підлягали. Основна ідея загального нагляду прокуратури полягала в стеженні за законністю дій саме місцевих органів державного управління. М.О. Скрипник ще в 1922 р. досить переконливо обґрунтував, що переважна частка незаконних дій адміністративних органів припадає не на центральний, а на місцевий апарат: «...Можна сказати, що за винятком постанов по окремих випадках, поза порядком верховного розгляду, всі інші його (ВУЦВК – В.М.) дії в цій галузі ... узгоджуються з належною йому владою» [1, с.148]. Спираючись на ці та подібні доктринальні судження, органи прокуратури дійсно не багату увагу приділяли загальному наглядові за центральними органами державного управління (порівняно з місцевими).

Втім, у перші роки існування прокуратури її керівництво кілька разів зверталося до ВУЦВК з проханнями (бо опротестувати не мало права) скасувати невідповідні закону постанови РНК УСРР, органів при ньому, і навіть ... самого ВУЦВК. Перший такий випадок мав місце на початку 1924 р. Прокурор республіки М.О. Скрипник скористався колізією норм ст.ст.2-«а» та 8 «Положення про прокурорський нагляд в УСРР» 28 червня

1922 р. У першій з них визначалось, що на прокуратуру покладається: «Здійснення нагляду від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та приватних осіб...» У другій нормі прокуророві республіки не давалось право нагляда-ти за законністю постанов ВУЦВК (що, по суті, було б неможливим – адже це й був законодавчий орган) та РНК (яка також мала законодавчі повноваження): «Нагляд за законністю діяльності всіх Народних Комісаріатів та інших центральних установ і організацій...» Тим більше подібного права не було й не могло бути у місцевих прокурорів.

Проте в перші роки існування республіканська прокуратура звертала увагу на неправомірні дії навіть ВУЦВК і РНК УСРР.

Так, 10 жовтня 1923 р. ВУЦВК ухвалив внести зміни до чинного Кримінального кодексу України. Управління справами ВУЦВК передало текст постанови до НКВС УСРР, а адміністративно-організаційне управління останнього направило його до всіх губерній. Київський губвиконком опублікував текст постанови у своєму «Віснику» до офіційного опублікування її у «Вістях ВУЦВК» та Збірнику узаконень уряду УСРР. Як наслідок, в «...Києві склалось становище, при якому декрет ВУЦВК'а вступив у силу до отримання Виконкомом відповідного № офіційного органа центральної влади» [2, с.51]. Прокуратура республіки провела справжнє «розслідування» з метою з'ясувати всі обставини цієї справді курйозної справи і звернулася до ВУЦВК з відповідним поданням, підписаним особисто М.О.Скрипником. 22 квітня 1924 р. Мала президія ВУЦВК на чолі з Г.І. Петровським ухвалила вказати редакції газети «Вісті» на необхідність своєчасного офіційного опублікування законодавчих актів, а також направити до губвиконкомів циркуляр, в якому заборонялось би публікувати в місцевій пресі закони, що ще не набули чинності [2, с.51].

Опротестував генеральний прокурор УСРР і постанову Ради народних комісарів республіки від 28 січня 1926 р. «Про відстрочку виплати по строчних векселях «Цувоєнпромхоза». У даному випадку М.О. Скрипник фактично виконав функції прокурора Верховного Суду СРСР, винісши протест щодо порушення Раднаркомом республіки союзного законодавства, зокрема постанови ЦВК та РНК СРСР від 14 листопада 1924 р. «Про порядок встановлення векселевих мораторіїв» [3]. Мотивуючи своє подання до президії ВУЦВК про скасування протокольної постанови РНК УСРР, генеральний прокурор вказував не тільки ст.100 п. «в» «Положення про судоустрій УСРР» 23 жовтня 1925 р., а й ст.10 «Положення про РНК УСРР». Однак це був чи не єдиний випадок, коли пунктуальність прокуратури щодо дотримання вимог законності не була беззастережно підтримана на вищому державному рівні: «В засіданні Великої Президії ВУЦВК'у з 17 лютого 1926 року ... у х в а л л и л и : протест Прокуратури Республіки визнати формально правильним., але, поскільки, термін, відстрочки, виплати, по, строчних, векселях «Цувоєнпромхозу» вже закінчився, питання вважати вичерпуючим» [4, с.49]. Отже, президія ВУЦВК у цьому випадку, виходячи з міркувань боротьби з формалізмом (а право, як відомо, формальне завжди, у тому

числі, реалізуючись у певних правовідносинах), зробила крок, який, на нашу думку, не сприяв зміцненню законності.

Схожим чином діяла Мала президія ВУЦВК 24 листопада 1925 р. Коли за протестом прокуратури УСРР Мала президія скасувала не відповідну закону постанову Харківського губвиконкому від 11 серпня 1925 р. про 25% надбавку на місцеві потреби до прибуткового податку, 28 вересня того ж року президія Харківського окрвиконкому ( правонаступника губвиконкому після скасування губерній) фактично відмовилась виконувати постанову Малої президії ВУЦВК, заявивши про те, що буде оскаржувати її до Великої президії. Виклавши суть справи, генеральний прокурор абсолютно законно запропонував: «1. Постанову Харківського ОВК від 28 вересня 1925 р. скасувати. 2. Запропонувати ОВК негайно перевести в життя постанову Президію ВУЦВК'у від 15 вересня 1925 р. 3. Розглянути питання про притягнення винних у припиненні постанови Малої Президії ВУЦВК'у від 15 вересня 1924 р. до відповідальності» [4, с.7]. Та сама Мала президія відмовилась від своєї попередньої постанови, залишила постанову (вже скасовану!) Харківського губвиконкому від 11 серпня 1925 р. в силі, давши вказівку провести її ж через пленум Харківського ж окрвиконкому [4, с.8].

Правовідносини з іншими центральними органами державного управління у прокуратури складались двоякі. По-перше, за зверненнями наркоматів та інших центральних органів прокуратура опротестовувала незаконні дії губвиконкомів. По-друге, прокуратура опротестовувала до РНК УСРР незаконні діяльність самих наркоматів та відомств.

Так, Наркомат освіти УСРР, той самий, який у 1927 р. очолив колишній генеральний прокурор республіки М.О. Скрипник, на перетині 1923–1924 рр. звернувся до прокуратури зі скаргою на постанову президії Донецького губвиконкому від 13 листопада 1923 р. Згідно з нею кінотеатр в губернському центрі (м.Юзівка) був позбавлений приміщення буцімто для розміщення військових частин, а насправді там розташувалось окрпрофбюро. Прокурор республіки кваліфікував такі дії як реквізицію державного майна, котра законом не передбачена, і опротестував їх до Малої президії ВУЦВК. Остання 7 лютого 1924 р. підтримала протест і скасувала рішення Донецького губвиконкому [2, с.40].

У іншому випадку вже «постраждав» сам Наркомос. При цьому слідування букві закону прокуратури було спрямоване проти надмірної (з точки зору керівників прокуратури) активності НКО УСРР на шляху українізації. 19 серпня 1925 р. очолюваний О.В. Шумським Наркомат освіти видав циркуляр про організацію при окружних інспектурах народної освіти підвідділів ліквідації української неписьменності. Та ця дійсно потрібна справа була «зупинена» прокуратурою з тієї причини, «що зміни в структурі місцевого держапарату УСРР можуть провадитись лише на підставі відповідних законодавчих актів» [4, с.74]. Мала президія ВУЦВК на чолі з Г.І.Петровським підтримала протест прокуратури 10 квітня 1926 р. – обіжник НКО УСРР був скасований [4, с.75]. Ще один «антиукраїнізаційний» протест мав місце буквально у цей же час. М.О. Скрипник висловив незгоду з рішенням Адміністративно-фінансової комісії при РНК УСРР від

15 грудня 1925 р. про друкування законів та розпоряджень Уряду УСРР у «Вістях ВУЦВК» тільки українською мовою. Генеральний прокурор (і сам, як відомо, активний діяч українізації) у п'яти пунктах обґрунтував передчасність такого рішення, вказуючи на розповсюдження законодавчих матеріалів УСРР в інших союзних республіках, а також на те, що «...російська мова є мова міжсоюзних зносин...» [4, с.43] 14 січня 1926 р. РНК УСРР відхилила постанову Адміністративно-фінансової комісії [4, с.43].

У різних випадках прокуратура УСРР опротестовувала невідповідні закону рішення та відомчі нормативні акти різних центральних органів державного управління: АФК РНК, НКВС, ДПУ, УЕН, НКПраці, НКСоц. забезпечення тощо.

По-особливому (з-поміж інших центральних органів республіки) складались відносини прокуратури УСРР та Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції. породжена однією з утопічних ленінських ідей (що робітники і селяни, без спеціальної підготовки, ґрутуючись на «класовому чутті», зможуть контролювати державний апарат), Робітничо-селянська інспекція мала компетенцію, яка певною мірою дублювала повноваження органів прокуратури. Наркомат РСІ був утворений на базі Наркомату державного контролю УСРР постановою ВУЦВК від 29 серпня 1923 р. У той же день ВУЦВК затвердив «Положення про Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УСРР» [5]. Об'єднання РСІ та ЦКК КП(б)У в одному контрольному органі (це був теж один з політичних заповітів В.І. Леніна) створювало ситуацію, коли організаційно «змішувалось» «незмішуване» – органи державного і партійного контролю. Б.М. Бабій так окреслив основні напрями діяльності органів РСІ в УСРР: «Органи КК –РСІ систематично провадили обслідування в найважливіших галузях господарського і культурного будівництва, організовували боротьбу з бюрократизмом і тяганиною, за *зміцнення революційної законності* (курсив наш – В.М.), підвищення культури працівників державного і господарського апарату. Вони приділяли також серйозну увагу поліпшенню діловодства в установах та скороченню «паперотворчості», впровадженню наукової організації праці в державному і господарському апараті, рішучому усуненню всіляких надмірностей, зокрема розкішного обставляння службових кабінетів, використання державного транспорту в особистих інтересах, будівництва дач за рахунок держави тощо» [6, с.196]. Отже, виходило, що прокуратура мусила наглядати за законністю дій КК – РСІ, а остання – контролювати прокуратуру, у тому числі й з точки зору дотримання законності. Така колізія на практиці вирішувалась, як правило, на користь органів НК РСІ – ЦКК.

Так, на початку 1925 р. остання обстежувалась на предмет широти охоплення своїм наглядом суспільних явищ та роботи з робітничими і селянськими кореспондентами, а 30 травня того ж року прокуратура республіки звітувала в Народному комісаріаті РСІ – ЦКК. Давши в цілому позитивну оцінку роботі органів прокуратури, РСІ ухвалила «...*доручити* (курсив наш – В.М.) Народному комісаріату юстиції вжити заходів до дійсного прискорення проходження слідств по справах про переслідування робітників і такого ж прискорення судового розгляду цих справ» [7, с.617]. Про

процесуальні терміни, встановлені КПК УСРР, – ані слова. Резолюція НК РСІ – ЦКК витримана в директивних тонах – «доручити», «зобов'язати» прокуратуру. Тон нормативних документів НКЮ – ГП, пов'язаних з цією перевіркою, був іншим. 31 січня 1925 р. видано спеціальний циркуляр, де, зокрема, вказувалось на необхідність виконувати вимоги РСІ щодо перевірки і відзначалось: «Обслідна діяльність ЦКК КП(б)У та РСІ ускладнюється тим, що призначені до обслідування установи затримують на довгий час погодження робочих програм, недосить старанно вивчають їх та несвоечасно намічають своїх представників до обслідних комісій» [8, с.41–42]. Отже, на місцях великого ентузіазму з приводу перевірок не виказували, і недарма цей «мутантний» орган поєднував РСІ та Центральну контрольну комісію КП(б)У – без останньої навряд чи ці перевірки були б ефективними.

Втім, зауважимо, що мали місце й моменти, коли саме прокуратура знаходила вади в діяльності НКРСІ УСРР. На початку 1926 р. генеральний прокурор республіки М.О.Скрипник опротестував до Раднаркому циркуляр Наркомату робітничо-селянської інспекції від 9 грудня 1925 р. «Про прийом скарг і заяв установами». Вказаний обіжник мав дійсно принципові вади – адже за ним повинні були працювати зі скаргами *всі* державні установи республіки. Опротестовано було обидва пункти документу: перший, де технічний працівник мав виносити рішення, приймати скаргу, чи ні; другий – який встановлював відповідальність цього технічного працівника за подальший рух скарги. Таким чином, роль скарг, котрі могли б тепер рухатись «повз» відповідальних працівників, була б значно знижена. 25 березня 1926 р. РНК УСРР скасувала цей обіжник, задовольнивши протест генерального прокурора республіки [4, с.70–71].

Специфічна функція органів прокуратури УСРР як складової механізму держави полягала в тому, що вона мала певною мірою захищати суверенітет Української Соціалістичної Радянської Республіки (принаймні у його формально визначених межах) від неправомірних дій федеративного уряду – ЦВК СРСР, Раднаркому Союзу, союзних наркоматів. Юридичний механізм цих дій полягав у тому, що прокурор (згодом генеральний прокурор) республіки мав подавати відповідне мотивоване подання до ВУЦВК, який і приймав рішення по суті.

Так, на підставі постанови Президії ЦВК СРСР 16 жовтня 1925 р., в якій визначався порядок вступу в дію «Положення про військові злочини», Верховний Суд УСРР видав 24 листопада 1925 р. обіжник, в якому роз'яснювались основні положення вказаних законів. Майже одночасно, 5 грудня того ж року, було видане роз'яснення з цих питань Верховного Суду СРСР. Опротестування даного документа є яскравим свідченням не тільки певної професійної мужності керівників прокуратури республіки, а й компетентності її працівників. Вказане роз'яснення містило відхід від наріжних принципів юридичної процедури – так, перегляд справ про військові злочини покладался *на ті ж самі суди*, що розглядали їх по суті. Одночасно цим порушувалась виключна компетенція Верховного Суду УСРР, на який згідно зі ст.89–3 «Положення про судоустрій» 23 жовтня 1925 р. покладались розгляд, скасування, зміна вироків, постанов та розпоряджень *всіх* судових

органів республіки. У той же час в роз'ясненні Верховного Суду Союзу мав місце і вихід за межі компетенції. В поданні прокуратури УСРР до ВУЦВК вказувалось: «...Тлумачення Найвищим Судом СРСР ... норм союзних республік є незаконне... [Верховний Суд СРСР] ... має право давати роз'яснення та тлумачення лише норм загальносоюзного законодавства» [9, с.30]. Г.Й. Рейхель – заступник народного комісара юстиції УСРР та генерального прокурора республіки, який тимчасово виконував обов'язки М.О. Скрипника, та І.Л. Фалькевич – помічник генерального прокурора, відповідальний за ділянку адміністративного нагляду, котрі підписали це подання, клопоталися перед Всеукраїнським ЦВК скористатися нормою ст.4 «Положення про Верховний Суд СРСР» і опротестувати вказане роз'яснення Верховного Суду Союзу. Мала президія ВУЦВК 22 грудня 1925 р. підтримала пропозицію генерального прокурора і внесла протест до президії ЦВК Союзу РСР[9, с.31].

Централізаторські устремління, які завжди були вельми сильними серед московського керівництва більшовицької партії, мали одним зі своїх проявів прагнення створити союзню прокуратуру (а не прокуратуру Верховного Суду СРСР) ще з середини 20-х рр. Однак досвід взаємодії (приклади, наведені вище, та інші) з союзними органами, шире ставлення до терміна «суверенітет» з боку т. зв. націонал-комуністів спричинили негативне ставлення керівників прокуратури УСРР до проекту створення централізованої союзню прокуратури. У 1926 р. на Всеукраїнському з'їзді працівників юстиції член колегії Наркомюсту республіки Ю.П. Мазуренко заявив: «На думку керівних органів України, *започаткування прокуратури СРСР недоцільне* (курсив(наш(– В.М.)...)» [10, с.598].

НКЮ УСРР висунув оригінальну пропозицію – створити специфічний орган «...з політично відповідальним головою» [10, с.598] – державний секретаріат. Цей загальносоюзний інститут мав складатися з представників союзних республік і повинен був би здійснювати нагляд «...за загальним напрямом підготовчих робіт законодавчого характеру». При тому, що більш-менш чітко компетенція пропонованого органу окреслена не була, однак, він мав набути, окрім інших, і подібності функцій конституційного суду (в радянському правознавстві сама «...ідея судового конституційного контролю вважалася «буржуазною» і відкидалася як така, що суперечить принципу верховенства рад» [11, с.282]): «Дана установа повинна давати свої висновки по всіх ухвалюваних законах у відношенні узгодженості їх з конституцією, загальною системою союзного законодавства...» Викладена пропозиція так і не була реалізованою, причому не стільки внаслідок її необґрунтованості чи не пропрацьованості, а просто «недоречності». Союзне керівництво (і перш за все ЦК ВКП(б) на чолі з його генеральним секретарем Й.В. Сталіним) не поділяло, як показав час, впевненості Ю.П. Мазуренка, що: «Загальний ...нагляд за діяльністю центральних органів Союзних Республік в межах, встановлених конституцією СРСР, достатній і цілком забезпечений» [10, с.598].

Вже в другій половині 20-х рр. почали набувати виразних рис елементи відносин зверхності – підпорядкування союзних та республіканських органів (відповідно), які набули чіткого правового та організаційного закріп-

лення з утворенням в 1933 р. союзної прокуратури. Часи, коли прокуратура виступала оборонцем (хоча й дуже поміркованим, зважаючи на єдність політичного курсу) того, значною мірою формального, суверенітету УСРР, минули. Питання нагляду за дотриманням законності органами державної влади і управління стали другорядними в діяльності прокуратури, яка мусила зміцнювати «соціалістичну державність» в умовах «загострення класової боротьби по мірі наближення до соціалізму».

**Список літератури:** 1. О взаимоотношениях судебных и административных органов: Доклад т. Скрыпника (Совещание заведывающих губернскими отделами юстиции) // Вестник советской юстиции. 1922. №5–7. 2. Протесты административного надзора прокуратуры УССР по поводу постановлений и распоряжений органов власти. Вып.1. X., 1924. 3. О порядке установления вексельных мораториев: Постановление ЦИК и СНК СССР от 14 нояб. 1924 г. // СУ СССР. 1924. №25. Ст.211. 4. Протести адміністративного догляду Прокуратури УСРР з приводу постанов та розпоряджень органів влади. Вип.3. X., 1925–1926. 5. Положення про Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УСРР: Затв. ВУЦВК 29 серп. 1923 р. // ЗУ УСРР. 1923. №37. Ст.512. 6. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921–1925 рр.). К., 1961. 7. Работа Прокуратуры УССР по заметкам рабселькоров // Вестник советской юстиции. 1925. №15–16. 8. Про термінове погодження робочих програмів РСІ по обслуговуванню органів НКЮ: Обіжник від 31 січ. 1925 р. №15 до всіх губсудів та губпрокурорів // Бюлетень Народного комісаріату юстиції УСРР. 1925. №6. 9. Конституционные протесты Прокуратуры УССР. Вып.1. X., 1926. 10. Проект организации Государственной Прокуратуры СССР: Доклад тов. Мазуренко // Вестник советской юстиции. 1926. №14–15. 11. Шаповал В.М., Скомороха В.Є. Конституційний Суд України // Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т.3. К., 2001.

*Надійшла до редколегії 21.10.01*

*Л.Д. Вострокнутов*

### **ПРОТИЕПІДЕМІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ (СЕР. XVII – ДРУГА ПОЛ. XIX СТ.).**

Після подій осені 2001 р. у США, коли було зафіксовано десятки випадків поширення терористами листів, інфікованих сибірською виразкою, які мали наслідком людські жертви, увага фахівців та широкого загалу знову привернулася до заходів, покликаних не допустити поширення хвороби, запобігти масовим захворюванням на небезпечну хворобу. В усіх цивілізованих країнах система таких заходів регламентується відповідними законодавчо оформленими правовими нормами. Низка подібних законів діє й в Україні.

Санітарно-протиепідемічне законодавство у нашій державі оформилося поступово, протягом понад трьох сторіч. Його підґрунтя було закладено комплексом указів російських імператорів ще у XVII – на початку XVIII ст. [1, стб.65]. Варто зазначити, що їхньою основою, окрім іншого, служив багатотисячний досвід народної медицини [4, с.64], але тепер вже ці заходи