

ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА РОСІЇ У 1917–1922 рр.



Віктор Сухнос,

канд. юрид. наук, доцент, декан юридичного факультету
Української академії банківської справи, м. Суми

Завершення громадянської війни спричинило перехід від продрозкладки до продподатку, від політики воєнного комунізму до нової економічної політики. Однією з найважливіших умов успішного проведення цієї політики повинен був стати лозунг «здійснення більшої революційної законності»¹.

Як в Україні, так і в Росії у період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни Наркомюст був надзвичайно ослаблений.

Три роки нещадної громадянської війни змусили більшовицьку владу і ради зосередити всю увагу на безпосередніх військових завданнях, відібрали в робітничих і селянських організацій кращі кадри і надзвичайно ослабили активність партійних організацій. Водночас господарський розпад ніде не досягав таких величезних розмірів, як в Україні. Через зазначені та інші причини навіть центральний апарат Народного комісаріату юстиції УРСР був укомплектований кадрами, які майже не відповідали серйозності завдань, що покладалися на відомство юстиції в період переходу до нової економічної політики. Досить зазначити, що станом на 1 листопада 1921 р. із 167 службовців НКЮ 30 співробітників були залучені до роботи із числа юристів, засуджених до відбуття покарання в допрах та ізоляції в інших місцях ув'язнення. Велика кількість службовців працювали в НКЮ за мобілізацією², лише 17 співробітників (приблизно 10 %) були членами КП(б)У³.

Тому практичне втілення в життя ленінських вказівок про роль і значення органів юстиції у відбудовний період почалося з величезної роботи по добору кадрів

відповідальних працівників центрального апарату Наркомюсту і його місцевих органів. 12 квітня 1922 р. Президія ВУЦВК призначила Народним комісаром юстиції революціонера професіонала М. Скрипника, якого у грудні 1917 р. за пропозицією В. Леніна, ЦК РКП(б) направив на партійну роботу в Україну.

Питання про нові організаційні форми побудови органів нагляду за законністю обговорювалося в 1921–1922 рр. широкою юридичною громадськістю. В Україні, РРФСР та в інших радянських республіках воно було винесене на повітові й губернські з'їзди працівників юстиції, а потім на Перший Всеукраїнський (19–23 січня 1922 р.) і на Четвертий Всеросійський (26–30 січня 1922 р.) з'їзди діячів юстиції. Хоча офіційно на Всеукраїнському з'їзді обговорювалося питання «Про прокуратуру», а не проект положення про неї, який був розроблений НКЮ РРФСР, з'їзд прийняв такі рішення, які практично відхиляли зазначені в проекті принципи подвійного підпорядкування.

Водночас Перший Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції висловився за найшвидше заснування і впровадження інституту прокуратури в Україні, за побудову його, на відміну від діючих відділів юстиції, на засадах суворої централізації, підпорядкування тільки центру і повного вивільнення з підпорядкування місцевих органів влади, а також за скасування місцевих відділів юстиції і створення самостійних органів прокуратури на місцях. У відання прокуратури пропонувалося віддати: 1) здійснення від імені держави нагляду за законністю дій і розпоряджень наркоматів та інших центральних відомств, а також місцевих органів влади, господарських органів, громадських і приватних організацій, посадових осіб і громадян; 2) опротестування постанов, що порушують закон; 3) по-

¹Ленін В. І. Повне збір. творів. – Т. 44. – С. 328–329.

²СУ. – 1920. – № 21. – С. 32.

³Звіт НКЮ за 1921 р. – Х., 1922. – С. 3.

рушення карного переслідування винних у вчиненні злочинів¹.

Четвертий Всеросійський з'їзд діячів юстиції², як і Всеукраїнський з'їзд, прийняв рішення про таку побудову органів прокуратури, при якій губпрокурор не був би зв'язаний рішенням губернського відділу юстиції, як це було передбачено розглянутим проектом, але водночас були б збережені відділи юстиції нарівні з прокуратурою. Іншу позицію з цього питання зайняв Перший Всеукраїнський з'їзд, який переважною більшістю голосів висловився за скасування відділів юстиції і передачу їхніх функцій прокуратурі і судам³. Через зазначені розбіжності у позиціях наркомату юстиції РРФСР і УРСР приступили до розробки положень про прокурорський нагляд самостійно, кожний відповідно до рішень республіканського з'їзду працівників юстиції.

25 лютого 1922 р. Наркомюст РРФСР подав Малому Раднаркому проект, відповідно до якого органи прокуратури формувалися за принципом суворої централізації і підпорядкування тільки вищим органам прокуратури, повної незалежності від місцевих органів влади. 2 березня цей проект було розглянуто Малим Раднаркомом і надіслано у комісію із залученням представника Московської Ради. Вдруге проект було розглянуто 8 березня, прийнято Малим РНК і передано у Великий Раднарком. 14 березня 1922 р. Раднарком РРФСР затвердив поданий йому проект і виніс його на затвердження черговою третьою сесією Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету.

У травні 1922 р. проект положення про прокурорський нагляд піддався критиці з боку більшості членів ВЦВК. Їхня думка була протилежна тій, яка висловлювалася працівниками юстиції на адресу першого проекту. Якщо перший проект критикувався за недостатню радикальну перебудову органу нагляду за законністю, за збереження «подвійного» підпорядкування органів прокуратури, то поданий сесії ВЦВК проект викликав різку критику за його радикалізм, за повне виведення прокуратури з підпорядкування місцевих органів влади⁴. Після жва-

вого обговорення проект було відхилено більшістю депутатів сесії і надіслано у комісію, яку обрала сесія, лише як матеріал для її роботи, оскільки його не було прийнято навіть за основу.

У членів комісії також були розбіжності у поглядах на принципи побудови прокуратури, але врешті-решт більшістю голосів було прийнято принцип «подвійного» підпорядкування прокуратури Наркомюсту в центрі і губвиконкомам на місцях. Саме це рішення комісії і викликало необхідність втручання лідера більшовиків Леніна, який не поділяв поглядів комісії. 20 травня 1922 р. він звернувся з листом у Політбюро ЦК РКП(б) «Про «подвійне» підпорядкування і законність»⁵.

Торкаючись розбіжностей, що виникли на сесії ВЦВК, В. І. Ленін писав: «Чи є зрозумілість у поглядах на те, що законність не може бути калужька або казанська, а повинна бути єдина всеросійська і навіть єдина для усієї федерації Радянських республік? Основна помилка погляду, що перемиг у більшості комісії ВЦВК, полягає в тому, що вони застосовують принцип «подвійного» підпорядкування неправильно. «Подвійне» підпорядкування необхідне там, де треба вміти враховувати наявність дійсних відмінностей. Разом з тим законність повинна бути одна, і головним злом всього нашого життя і всієї нашої некультурності є потурання одвічно російським поглядам і звичкам напівдикунів, які прагнуть зберегти законність калужьку замість законності казанської»⁶.

Ленін показав, що захист «подвійного» підпорядкування щодо прокуратури і позбавлення її права опротестування рішень місцевої влади з погляду законності не тільки неправильний у принципі, не тільки заважає основному нашому завданню неухильного впровадження законності, а й виражає інтереси і заботони місцевої бюрократії і місцевих впливів, і запропонував ЦК відкинути «подвійне» підпорядкування, встановити підпорядкування місцевої прокурорської влади тільки центру і зберегти за нею право опротестовувати будь-які рішення місцевої влади з погляду їх законності, але без права їх припинення, з виключним правом передавати справу на вирішення судом.

22 травня Політбюро розглянуло ленінський лист і повністю схвалило викладені в ньому принципи побудови прокура-

¹Перший Всеукраїнський з'їзд діячів радянської юстиції (19–23 січня 1922 р.). Стенографічний звіт. – Х., 1922. – С. 72.

²Четвертий Всеросійський съезд деятелей юстиции (26–30 января 1922 г.). Стенографический отчет. – М., 1922.

³Кожевников М. В. Вчені записки МДУ, вип. 145, 1949. – С. 8.

⁴Бюлетень III сесії ВЦВК IX скликання № 8. – М., 1922. – С. 3, 4, 9 та ін.

⁵Ленін В. І. Повне зібр. творів. – Т. 45. – С. 197–201.

⁶Там само. – С. 197–198.

тури. Проте комуністична фракція III сесії ВЦВК, в яку входили керівники, не погодилась з таким рішенням і знову висловила за подвійне підпорядкування прокуратури, мотивуючи це тим, що, якщо працівників місцевих органів влади «потягнуть» до суду, їх авторитет настільки буде підірваний, що працювати буде зовсім неможливо¹. Підтвердивши своє рішення від 22 травня, Політбюро вилучило з нього слова: «...з виключним правом передачі справи на вирішення в суді». 26 травня 1922 р. III сесія ВЦВК прийняла декрет про затвердження Положення про прокурорський нагляд в РРФСР, який 28 травня був підписаний М. Калініним². Це означало, що здоровий глузд одержав перемогу і прокуратура в Росії зайняла відведене їй історією належне місце серед гілок влади.

Дискусія про принципи організації і діяльності радянської прокуратури стала приводом для твердження в радянській літературі, що «...навряд чи можна виявити в історії радянського законодавства того періоду (20-ті роки) інший законопроект, під час обговорення якого і серед партійних, і радянських діячів настільки яскраво проявилися принципові розбіжності в поглядах»³.

В Українській РСР після Першого Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції Колегія Наркомюсту прийняла рішення про розробку проекту положення про прокурорський нагляд відповідно до принципів, які були рекомендовані з'їздом. 20 лютого 1922 р. постановою Колегії НКЮ «Про запровадження інституту прокуратури на Україні» була затверджена комісія з розробки проекту, членам якої доручалося підготувати і подати на засідання 22 лютого тези, а також поставити перед політорганами питання про можливість негайного запровадження інституту прокуратури.

14 березня 1922 р. Колегія НКЮ розглянула питання про персональний склад кандидатів на посади прокурорів у центральному апараті і на місцях, а також затвердила штати 12 губернських прокуратур відповідно до загальної кількості губер-

ній, на які була поділена тоді територія республіки⁴.

20 березня 1922 р. Колегія НКЮ розглянула і схвалила проект положення про прокуратуру, підготовлений комісією з урахуванням рекомендацій і рішень Першого Всеукраїнського з'їзду працівників юстиції.

Затверджений колегією проект передбачав права й обов'язки органів прокурорського нагляду «по здійсненню від імені держави нагляду за законністю всіх органів влади шляхом оскарження постанов, що порушують закон, і порушення карного переслідування проти винних» (ст. 2). На прокуратуру покладался також безпосередній нагляд за діяльністю органів дізнання, попереднього слідства, підтримка обвинувачень у суді, участь у цивільному судочинстві, припинення обов'язкових для населення постанов органів влади, якщо вони суперечать закону, нагляд за виконанням вироків, за місцями ув'язнення і за правильною утримання громадян від вартою.

Керівництво прокуратурою покладалося на Народного Комісара Юстиції, а прокуратура створювалася як відділ Народного Комісаріату Юстиції (ст. 3). У Наркома Юстиції – Прокурора республіки були помічники, які затверджувалися за його поданням Радою Народних Комісарів УРСР (ст. 4). Прокурор республіки входив до складу Президії ВУЦВК з правом дорадчого голосу, якщо він не мав ухваленого голосу при обранні (ст. 5).

На місцях у кожній губернії в безпосередньому підпорядкуванні Прокурора республіки перебував губернський прокурор, «який призначається Прокурором республіки як із працівників центру, так і з числа кандидатів, висунутих керівними місцевими органами». Відкликати губернських прокурорів міг тільки Прокурор республіки (ст. 6).

Губернському прокурору надавалося право вимагати від усіх адміністративних установ губернії, в тому числі від губвиконкомів і посадових осіб, а також від

⁴ЦДАВОВіУ України, ф. 8, оп. 1, спр. 3, арк. 1, 4, 4-а, 7, 11. Спочатку, у 1919 р., постановою РНК УРСР територія республіки була поділена на 11 губерній: Київську, Волинську, Подільську, Херсонську, Одеську, Таврійську, Олександрівську, Донецьку, Харківську, Полтавську і Чернігівську. Через деякий час була створена Кременчуцька губернія. Однак на період запровадження інституту прокуратури 3 із зазначених 12 губерній були ліквідовані і губернські прокуратури були засновані в решті 9 губерніях.

¹Курицин В. М. Ленін В. І. і становлення іншої законності в радянській багатонаціональній державі // Радянська держава і право. – 1969. – № 1. – С. 27.

²СУ РРФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

³Березовська С. Г., Звірбуль В. К. Демократичні основи прокурорського нагляду і їх розвиток. «Питання боротьби із злочинністю». – М., 1967. – С. 146.

усіх органів суду, попереднього слідства і дізнання, органів Держполітуправління (ДПУ) необхідні йому відомості і матеріали, які були для зазначених установ і осіб обов'язкові.

Розглянутий проект положення про прокурорський нагляд в УРСР був дуже подібний за змістом до проекту НКЮ РРФСР від 25 лютого 1922 р., хоча ці два проекти розроблялися окремо. 10 квітня 1922 р. постановою Малого Держнаркому за протоколом № 8 (п. 10) цей проект був схвалений. Однак через два дні, 12 квітня 1922 р., Колегія НКЮ під головуванням призначеного в той же день Президією ВУЦВК на посаду Народного Комісара Юстиції УРСР М. Скрипника, заслухавши інформацію про судочинство, ухвалила: «Декрет про прокуратуру затримати розглядом у Великий РНК і знову переглянути його в Колегії»¹.

25 квітня 1922 р. Колегія НКЮ розглянула проект положення, який був повернутий законодавчими органами, і внесла в нього ряд доповнень і змін. Зокрема, було запропоновано вживати термін «Генеральний прокурор» скрізь, де йшлося про Прокурора республіки. Крім того, за пропозицією М. Скрипника Колегія ухвалила включити в проект положення про те, що оперативні працівники державної прокуратури підсудні тільки Верховному Трибуналу Республіки, а передавати справи на них в інші судові інстанції може лише Генеральний прокурор, що адміністративні стягнення, арешти, затримання, обшуки та інші заходи відносно осіб прокурорського нагляду можуть вживатися тільки за попередньою санкцією Генерального прокурора. На цьому самому засіданні Колегія постановила проект із змінами і доповненнями прийняти і направити його в законодавчі органи для проходження у встановленому порядку.

Очевидно, що на вирішення долі українського проекту положення про прокуратуру вплинули ті суперечки і дискусії, які відбувалися навколо проекту положення про прокуратуру в Росії, із яким український проект був узгоджений. Але незважаючи на це, Наркомюст України у той час у своїй роботі ще був незалежний від наркомюсту Росії. Між ними існував лише

взаємний обмін інформацією, що була на користь обом відомствам.

Слід також зазначити, що на вирішення питання про запровадження в Україні положення про прокурорський нагляд прямо і безпосередньо вплинула дискусія, яка мала місце в РРФСР. Знявши всі проекти, що розроблялися, НКЮ УРСР 22 червня 1922 р. розглянув питання «Про порядок введення декрету про прокуратуру»² і постановив: «Декрет подати для рецензування з наступними виправленнями: у вступі, статтях 4, 7, 9-6, 10 і 11-6 замість ВЦВК поставити ВУЦВК. Декрет подати безпосередньо у ВУЦВК згідно з його постановою, зазначивши, що він подається в редакції, яка прийнята ВЦВК, хоча з редакційними змінами»³. Саме в такому вигляді і в такому порядку було прийняте Положення про прокурорський нагляд в УРСР. На відміну від Положення російського, у ньому була лише вказівка на те, що прокуратура зобов'язана брати участь у цивільному процесі (п. «г» ст. 2), а це в законодавчому порядку підтверджувало практику відділів юстиції, що склалася на підставі вищезазначених циркулярів НКЮ УРСР № 24 від 28 січня 1922 р. і № 85 від 14 червня 1922 р., а також зазначені редакційні зміни.

Хоча ні в постанові Колегії Наркомюсту, ні в постанові ВУЦВК не зазначені мотиви, якими керувався законодавець при рецензії Положення про прокурорський нагляд в РРФСР, вони очевидні – необхідність забезпечення єдності принципів революційної законності радянських республік і єдності практики нагляду за втіленням цих принципів у життя.

Після прийняття Положення про прокурорський нагляд в УРСР від 28 червня 1922 р. Постановою ВУЦВК від 6 вересня того самого року і Інструкцією НКЮ від 22 вересня 1922 р.⁴ губернські відділи і повітові бюро юстиції були скасовані, а замість них вводився інститут губернських прокурорів і їхніх помічників у повітах. Губернські прокуратури скрізь розпочали свою діяльність з 1 жовтня 1922 року.

²Декрет, який прийнято в РРФСР 26 травня 1922 р. // СУ РРФСР. – 1922. – № 36. – С. 424.

³ЦДАВОВіУ України, ф. 8, оп. 1, спр. 3, арк. 63.

⁴СУ 1922 р. – № 39. – Ст. 588 і Бюлетень НКЮ 1922 р. – № 9. – С. 70–73.

¹ЦДАВОВіУ України, ф. 8, оп. 8, спр. 8862, арк. 4.