

Органи, що виконували функції прокуратури

в Україні у 1917 –1922 р. р.

Лютнева буржуазна демократична революція 1917 році усунула з посад деяких небажаних прокурорів. У той же час система судових органів і весь апарат прокурорського нагляду залишали у повній недоторканності, із збереженням усіх функцій і повноважень. Нова влада в Україні на чолі з Центральним урядом розуміла, що не слід руйнувати орган, який стоїть на варті закону. Але більшовиків, які прийшли до влади після Жовтневої революції, прокуратура не влаштовувала. Вони вважали, що прокуратура є орган, який разом з поліцією придушував революційний рух і тому при будівництві нової держави, де влада буде належати робітникам і селянам, не потрібна. У зв'язку з цим перший Всеукраїнський з'їзд Рад, який проходив у Харкові, після доповіді делегата - більшовика Ю. Лапчинського в своїй постанові від 12 грудня 1917 року "Про організацію влади в Україні"¹ оголосив Центральну Раду ліквідованою, Україну – Республікою Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. Державну владу передав "... виключно Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів, не місцях – місцевим і обласним радам, а в центрі – Всеукраїнському з'їзду Рад робітничих і селянських депутатів, його центральному виконавчому комітету і тим органам, які він побудує"².

На виконання цих вимог постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) від 1 грудня 1917 року був створений перший Радянський Уряд України, а саме – Народний Секретаріат Української Республіки. Секретарем у судових справах було призначено Володимира Люксембурга³. Наслідуючи приклад Росії, Народний Секретаріат України своєю постановою від 4 січня 1918 р. "Про зведення

¹ Известия Юга, № 222 от 14 декабря 1917 г.

² Донецкий пролетарий, №38 от 17 декабря 1917 г.

³ Там само.

Народного Суду”¹ ліквідував усі діючі судові установи, тобто судові палати, військові, народні, окружні, мирові, волосні суди, а також комерційні суди в Одесі, крім того нотаріат і прокуратуру, судових слідчих і приставів присяжної та приватної адвокатури. Цією ж постановою утворювались Народні суди та Революційні трибунали.

Скасувавши інститут прокурорського нагляду, радянський уряд України не створив ніяких органів, які б виконували функції прокуратури.

В галузі кримінального судочинства до створених судових установ передавались такі функції прокурорського нагляду, як порушення кримінального переслідування, здійснення нагляду за дізнанням і попереднім слідством і підтримання обвинувачення в суді.

Обвинувачення і захист у Народному суді допускалось як на попередньому слідстві, так і в судовому засіданні і будувалось за принципом загальногромадського обвинувачення і захисту.

Згідно із ст. 18 постанови від 04.01.18 р. “Про введення Народного суду” усі громадяни, які досягли 18-річного віку, могли бути як обвинуваченими, так і захисниками у суді і на попередньому слідстві. У відповідності з цією постановою попереднє слідство у справах, які розглядались у Народному суді, покладалось на постійних народних суддів. Вони також могли одноосібно віддавати накази про затримання, привід і взяття під варту, але для цього протягом 12 годин повинні були отримати підтвердження дільничного Народного суду, який розглядав повідомлення у колегіальному складі.

У революційних трибуналах згідно з Положенням від 23 лютого 1918 р. судочинство будувалось майже так, як і в Народному суді, за деякими винятками, а саме: порушення кримінального переслідування могли ініціювати громадський обвинувач і Виконавчий Комітет Ради (ст. 14): слідство вели слідчі комісії з 6 осіб, які обирались радами і підпорядковувались відповідними трибуналами.

¹ Вісник Української республіки, № 5 від 10 січня 1918 р.

Радянське будівництво в Україні зупинилося після вступу німецьких військ в Україну. До влади прийшов гетьман П. Скоропадський. Але вже 28 листопада 1918 р. більшовики створили Тимчасовий робітничо–селянський Уряд України і своїм маніфестом оголосили, що влада рад в Україні поновлена¹.

Щоб утриматись при владі більшовики з перших днів почали силою впроваджувати революційну законність в діяльність державних органів, посадових осіб і громадян. Керівництво Рад поділяло вказівку лідера більшовиків В.І. Леніна про те, що дотримання законності взагалі забезпечується “по-перше, наглядом за виконання закону”, а “по – друге, покаранням за невиконання законів”². А покарання в більшості випадків було одне – страта. Щоб підтримати такий “революційний порядок” в армії декретом від 11 грудня 1918р. були створені особливі військові трибунали і прийняте Положення про них. Уся їх система передавалась у підпорядкування військово - революційної ради Української Радянської Армії³. Командування, політоргани і особливі військові трибунали у збройних силах підпорядковувалися військово–революційній раді.

Питання про порушення кримінального переслідування вирішувались розпорядженнями трибуналу, який виносив постанову про передачу справи слідчій комісії для проведення попереднього слідства.

Обвинувачення і захист у полкових і загальноармійських трибуналах були обов’язковими і організовувались за розпорядженнями відповідного трибуналу.

Декретом від 29 січня 1919 р.⁴ Тимчасовий робітничо – селянський уряд України був перетворений у Раду Народних Комісарів, а його комісії – у народні комісаріати, які очолювали народні комісари. Першим народним комісаром Юстиції УРСР був призначений Олександр Хмельницький⁵.

¹ СУ, 1919, № 1, С.1.

² Ленін В.І. Полное собрание сочинений, т.2, С.293.

³ СУ, 1919, №1, С.7.

⁴ СУ, 1919, № 4, С.2-а

⁵ Резолюції Всеукраїнських з’їздів Рад, Політвіддав., “Пролетар”, 1932, С.38, 58-63.

14 лютого 1919 р. Рада Народних Комісарів прийняла розроблений НКЮ декрет і тимчасове Положення “Про Суд”¹. У декреті ще раз підкреслювалося про ліквідацію усіх судових установ попередніх режимів, у тому числі і прокурорського нагляду. На території України утворювались:

а) Народні суди як суди першої інстанції і ради (з’їзди) народних судів як касаційні інстанції;

б) Револьюційні трибунали².

27 лютого 1919 р. РНК прийняв “Положення про Народний Комісаріат Юстиції”³. До складу Наркомюсту ввійшло 7 відділів, а саме: організаційно-інструкторський, законодавчих припущень і кодифікації, публікації законів, довідково-юрисконсультський, контрольно-слідчий і тюремно-каральний. Однак, спеціального відділу прокуратури створено не було. Її наглядові функції залишились, але вони були віднесені до відання інших відділів.

Наприклад, контрольно-слідчий відділ створювався для здійснення загального та поточного нагляду за діяльністю судових і слідчих установ в Україні, юридичних відділів місцевих Рад і їх виконкомів, а також для проведення розслідування несудових та інших справ згідно з особливими постановами Народного Комісаріату Юстиції⁴.

Але уже у квітні 1919 р. у складі НКЮ було утворено дев’ятий відділ під назвою Верховний Судовий Контроль, до якого було передано нагляд за діяльністю судів в Україні. Після звільнення України від денікінців постановою від 20 лютого 1920 р. була створена Рада Народних Комісарів, до якої входили 7 народних комісаріатів, у тому числі і народний комісаріат юстиції на чолі з Є.П. Терлецьким⁵.

В НКЮ замість відділів Верховного Судового Контролю і контрольно-слідчого був створений один відділ Верховного Суду і слідства.

¹ СУ, 1919, № 11, С.141., 142.

² Там само.

³ СУ, 1919, № 18, С. 195.

⁴ Там само.

⁵ Известия Всеукраевкома, № 53 от 20.02.1920 г.

Важливе значення для правильного оформлення юридичних відділів мав циркуляр НКЮ від 08.03.1919 р. “Про права і обов’язки юридичних відділів”¹. Юридичні відділи наділялись функціями, які раніше належали органам прокуратури, тобто вони здійснювали нагляд за правильним розглядом справ, підвідомчих усім судовим установам в губернії, за однаковим тлумаченням законів та інше.

Наглядові функції НКЮ і його місцевих органів удосконалювались і розвивались разом із зміцненням усіх органів Радянської влади. Але багато було і негативних проявів. Революційний темп життя був дуже швидкий, тому правотворча діяльність не встигала. Деякі правовідносини були взагалі не регламентовані законодавством, що давало простір недобросовісній діяльності різним ворогам, а також посадовим особам. Слід мати на увазі, що чимало фахівців старого режиму були залучені більшовиками на відповідальні посади попри їх волю і до роботи вони ставилися не завжди полярно.

Комуністичних кадрів не вистачало, а нагляд потрібно було здійснювати практично у всіх напрямках розвитку держави.

Народний Комісаріат Юстиції нагляд за діяльністю підпорядкованих йому органів здійснював у двох напрямках, а саме:

1. перевірка копій важливих документів місцевих органів юстиції, які направлялися в Наркомюст;
2. ознайомлення з Положенням на місцях завдяки відрядженням своїх представників.

Організаційна структура місцевих органів юстиції постійно зміцнювалася. Для того, щоб по можливості контролювати ситуацію. Так, до складу Колегій губернських відділів Юстиції включалися не просто “два ілени Колегії по призначенню виконавців”, а й посадові особи “завідуючі важливих галузей НКЮ, тобто: керівники Рад народних судів і завідуючі

губернськими виправно – трудовими підвідділами”¹. При цьому необхідно, щоб ці особи були більшовиками. Кадрова криза примушувала владу вживати енергійні заходи по залученню у місцеві органи юстиції комуністів, а також спеціалістів – юристів, хоча і представників старого режиму, але лояльних до влади. Для цього серед інших заходів були такі, як проведення місяця “Червоного права”. Уповноважені для цього особи не тільки читали лекції, доповіді, проводили співбесіди “про Червоне право”, а й склали списки осіб, які дали згоду працювати. Після ретельної перевірки кандидатурі цих осіб вони затверджувались виконкомом. Школи проводили курси для підготовки представників пролетаріату для роботи у юстиції, а також для підвищення кваліфікації тих осіб, які вже там працювали. Крім цього, за домовленістю з НКЮ ЦК КПУ направив усім губкомам КПУ циркуляр про забезпечення місцевих органів юстиції необхідною кількістю партійних працівників.

Але всього цього було замало. У резолюції п’ятої конференції КПБУ “Чергові завдання партії” відзначалося: “...господарський розпад ніде не досягав такого величезного розміру, як в Україні, що є наслідком нечувано часті зміни влади, величезної жорстокості громадянської війни...”².

До органів нагляду за попереднім слідством інструкції, які розробив Наркомюст у 1919 р., відносили: народного суддю, контрольно – слідчий підвідділ місцевого юридичного відділу і колегію обвинувачів, революційний трибунал, юридичний відділ губвиконкому та колегію обвинувачів при ньому. Якщо врахувати нестачу кадрів, то можна зробити висновок про якість нагляду. Тому Наркомюст постійно займався питаннями попереднього слідства. Так, циркуляром № 5 від 29 лютого 1920 р. “Про прискорення виробництва попереднього слідства” НКЮ встановив строки попереднього слідства.

¹ СУ, 1921, №18, С. 529, СУ, 1921, № 20, С.573.

² Звіт НКЮ за 1921 р., Харків, 1922, С.3.

У Положенні РНК від 26 жовтня 1920 р. “Про народний суд”¹ попереднє слідство визнавалось обов’язковим лише по справах, які відносилися до відання Народного суду з участю шести народних засідателів (ст. 31).

Постійний народний суддя мав наглядові повноваження за попереднім слідством і зізнанням. Враховуючи те, що практично на всіх рівнях владних структур лідер більшовиків В.І. Ленін поставив перед органами юстиції було завдання впровадити в усі сфери життя “велику революційну законність”². Але нестача кадрів, їх некомпетентність призводила до негативних наслідків. Тому 10 травня 1921 року РНК прийняла Постанову “Про роботу Наркомюсту”³. Були накреслені першочергові завдання, в тому числі НКЮ доручалось розробити положення про місцеві органи юстиції. Таке положення було розроблене і 5 жовтня 1921 р. прийняте⁴. В положенні знову робиться спроба підпорядкувати народних слідчих Народному суду.

Так, у ст. 23 прямо зазначалось, що народний слідчий є органом безпосереднього сприяння Народному суду при розслідуванні злочинів і боротьбі з ними, а тому народні судді здійснювали за слідчими нагляд (ст. 20 “д” і “л”). Крім того, загальний нагляд за діяльністю слідчих здійснювали повітові бюро юстиції і губернські відділи юстиції по контрольно – слідчих підвідділах, а також відповідні колегії обвинувачів⁵. Пізніше НКЮ у циркулярі № 130 від 07.07.1922 р. сформулював основні правила по нагляду за діяльністю слідчих органів¹. Передбачалось, що попереднє слідство народний слідчий проводить під наглядом місцевих повітових бюро юстиції.

Наведене свідчить про те, що незважаючи на прийняття декількох документів про підпорядкованість провадження попереднього слідства народним суддям і системі Наркомюсту, які здійснювали відповідний нагляд за діяльністю народних слідчих, належного порядку не було, про що прямо

СУ, 1920, № 25, С.536.

В.І. Ленін. Повне зібр. творів, т. 44, С.328-329

СУ, 1921, № 19, С.237.

СУ, 1921, № 20 С.573.

Зб. декретів, положень, інструкцій, циркулярів по НКЮ УРСР.

констатував циркуляр НКЮ № 131 від 7 липня 1922 р.². Поверхове ставлення народних слідчих до виконання своїх службових обов'язків по веденню попереднього слідства з боку і відсутність належного нагляду за їх діяльністю з боку відповідних рівнів НКЮ і народних судів викликало справедливе незадоволення не тільки потерпілих, але і широких верств населення, які хотіли і вправі були бачити в особі слідчої влади своїх захисників від злочинців і порушників закону.

Слід також відзначити, що в той час важко було вирішувати питання нагляду за органами дізнання.

Органи карного розшуку (кримінально – слідчі комісаріати, відділи карного розшуку) були самостійними і не підпорядковувались керівництву загальною міліцією. На місцях вони були підпорядковані виконкомам рад, а з центру їх діяльністю, як і діяльністю загальної міліції, керував Народний Комісаріат Внутрішніх Справ (НКВС). Працівники карного розшуку керувалися революційною законністю, і якщо врахувати нестачу кваліфікованих кадрів не тільки на місцях, а і у центрі, то можна зробити висновок, що дійового нагляду за діяльністю цих органів не було. Через свою систему, тобто неконкретно, здійснював нагляд за діяльністю судово – карного розшуку і НКЮ³. На практиці ці органи були помічниками судово – слідчих установ по розшуку і затриманню злочинців⁴. Враховуючи численні скарги про порушення законності з боку органів дізнання, РНК заслухала 10 травня 1921 р. Наркомюст з цього питання, відзначила суттєві недоліки і прийняла Постанову “Про роботу Наркомюсту”⁵, в якій прямо запропонувала встановити “більш суворий нагляд органів слідства за карним розшуком” (п.5 Постанови). Як бачимо, нагляд ще більш розпорошується, його здійснення перекладалося на органи слідства, які це практично зробити це були

¹ Бюлетень НКЮ, 1922 р., № 1, С.14-15.

² Бюлетень НКЮ, 1922 р., № 2, С. 15-16.

³ СУ, 1919 р., № 37, С.449.

⁴ Положення “Про органи карного розшуку і судово – крим. міліції”, Житомир, 1919 р.

⁵ СУ, 1921 р., № 19, С.237.

неспроможні через велике завантаження роботою¹. Народному слідчому було дозволено не проводити слідчих дій, якщо їх вже зробили органи дізнання. Вказівки Народного слідчого як письмові, так і усні для органів дізнання були обов'язкові².

Відсутність кваліфікованих кадрів змушувала посадових осіб на місцях поєднувати декілька посад і одноосібно вирішувати кого засудити, а кого помилувати. Наприклад, завідуючий Губюстом очолював і посаду Губ ревтрибуналу, слідчі і обвинувачі поєднують посади по нагляду за судовими установами, поєднувались також посади суддів різних рівнів. Такі поєднання зменшували гарантії твердого і неухильного виконання декретів і розпоряджень робітничо – селянського Уряду. Щоб якось зменшити кількість зазначених фактів, 20 квітня 1921 р. НКЮ видав циркуляр № 70/19, яким заборонялося будь - яке поєднання відповідних посад³. Пізніше такі поєднання були заборонені і постановами ВУЦВК від 14 вересня 1921 р.⁴ і 5 жовтня 1921 року⁵.

Слід також відзначити, що Верховний Судовий Контроль в Україні відрізнявся від такого контролю в РРФСР тим, що йому не було надано право переглядати вироки, рішення і ухвали в порядку нагляду. Таке право йому було надано Постановою ВУЦВК від 11 травня 1921 року¹.

Характерним було те, що за своїми функціями Верховний Судовий Контроль до отримання права переглядати вироки, постанови і ухвали при здійсненні судового нагляду за законністю в судовій діяльності стояв ближче до прокурорської функції нагляду за розглядом справ у судах.

По цивільних справах у процесі на правах сторони брали участь представники відділів юстиції. Вони повинні були слідкувати, щоб представники держустанов своїми діями не зашкодили інтересам держави. В подальшому таку форму участі відділів юстиції у цивільному процесі

¹ Збірник документів НКЮ УРСР з 01.04.21р. по –1.12.21 р., вип..111, Харків, 1921 р., С.43-63.

² СУ, 1921 р., № 20, С.573.

³ Зб. док. НКЮ з 01.04.21р. по 01.12.21 р., вип.. 111, Харків, 1921р. ,С.35.

⁴ СУ, 1921 р., № 18, С. 529.

⁵ СУ, 1921 р., № 20, С. 573.

підтвердила судова практика². У Росії декретом РНК РРФСР “Про Суд”³ дозволялось у ролі обвинувачів та захисників, які допускалися на попереднє слідство, а по цивільних справах – повіреними, бути усім добропорядним громадянам, як жінкам, так і чоловікам, які користуються правами громадянина. Влада хотіла чим більше громадян залучити до відправлення правосуддя без створення державних органів для виконання зазначених функцій. Але це була суттєва помилка. Судову трибуну використовували не на користь більшовиків. Тому вже 5 березня 1918 року декретом ВУЦВК “Про Суд”⁴ було встановлено, що при Радах утворюються комісії з осіб, які присвятили себе правозахисній роботі, як у формі громадського обвинувачення, так і громадського захисту (ст. 24). Члени колегії стали обиратися Радами і виступали у суді, їх праця вже оплачувалася. Щоб такий відступ не дуже був помітним під час судового засідання до судових дебатів допускались із присутніх у залі по одному обвинувачу і одному захиснику (ст. 28). Але Уряд, який прийшов до влади в Україні, врахував помилку В.І.Леніна і 14 лютого 1919 р. у тимчасовому положенні “Про народні суди і революційні трибунали” створив загальну судову систему, де вже були передбачені спеціальні комісії обвинувачів і захисників⁵.

Їх характерною особливістю було те, що обидва ставали державними органами. Як обвинувачі, так і правозахисники перебували на державному утриманні і іншої винагороди одержувати не мали права.

Згідно з Положенням “Про Народний суд” від 26 жовтня 1920 року при відділах юстиції створювались комісії обвинувачів і правозахисників. Це була перемога тих юристів, які намагалися створити “державну адвокатуру”, де адвокат у суді був складовою його частиною і зрівнювався з суддею за службовим становищем і отриманим заробітком⁶.

¹ СУ, 1921 р., № 9, С. 241.

² Зільберштейн Н. Прокуратура і цивільний процес, Вісник Радянської Юстиції, 1923 р, № 7, С. 179-180.

³ СУ РРФСР, 1917 р., № 4, С.50.

⁴ СУ РРФСР, 1918 р., № 26, С. 347.

⁵ СУ, 1919 р., № 11, С.141.

⁶ Славін І. Про організацію адвокатури, Щотижневик Радянської Юстиції, 1922 р. , № 42, С.3-5.

Цю ж ідею в різні часи підтримували професор В.А. Єлистратов¹, завідувачий Одеським губернським відділом юстиції І. Хмельницький². Лише після судової реформи 1922 р. вони перетворились з державних службовців, в осіб “вільної” професії³. Крім підтримання обвинувачення, народні обвинувачі здійснювали нагляд за діяльністю слідчих при розслідуванні ними кримінальних справ, приносили касаційні скарги, порушувати кримінальні справи, а циркуляром від 6 червня 1920 р. НКЮ наділив їх правом касаційного протесту⁴. Керівництво колегіями обвинувачів здійснювалось судовими підвідділами місцевих юридичних відділів за допомогою особливо уповноважених осіб, обраних з членів комісії обвинувачів чи інших осіб. Як свідчить наведене, нагляд був дуже розмитий серед різних відділів і посадових осіб.

НКЮ здійснював нагляд за законністю арештів, утриманням громадян під вартою і місцями позбавлення волі за допомогою тюремно – карального відділу⁵. На місцях були створені також підвідділи⁶. Крім того, нагляд за законністю арештів, затримань і утримування осіб у місцях позбавлення волі здійснювали Народні суди, народні слідчі у зверху донизу. Такі права мали Революційні Трибунали і Особливі народні слідчі, а також юридичні відділи.

В обстановці безвідповідальності з боку посадових осіб мали місце грубі порушення революційної законності. Права на затримання і арешт мали усі, а відповідати було нікому. Тому вже 27 лютого 1919 р. РНК зробив спробу підвищити відповідальність народних слідчих та інших посадових осіб за незаконні затримання і арешти¹. Вказаним декретом усім установам було надано припис протягом 24 годин з моменту арешту повідомляти про це місцеві юридичні відділи, а об’єктивну довідку направляти у НКЮ. Але це не зміцнювало становища. Порушення законності мали місце майже в усіх

¹ Елистратов В. Идея государственного учреждения уголовной защиты., Вестник права, 1900, № 6, С. 8-13.

² Хмельницкий И. Реорганизация судебных установлений. Журнал «Гражданское и уголовное право.», 1891, № 5, С.21-23, ВСЮ, 1928 г., № 18/124, С. 545 – 547.

³ Хмельницкий И. Губсуд или коллегия защитников., ВСЮ, 1923 г., С. 126-127.

⁴ СУ, 1920 р., № 12, С. 238.

⁵ СУ, 1919 р., № 18, С. 195.

⁶ СУ, 1919 р., № 15, С. 164.

судах і ревтрибунах². Постановою від 2 березня 1919 р. НКЮ забор'язав усі юрвідділи створити ревізійно – контрольні столи, які здійснювали облік усіх заарештованих осіб³. Але вжити міри не дали бажаних наслідків. Незаконні арешти і затримання продовжувались. Тому циркуляром № 18/1 від 25 січня 1921 р. НКЮ запропонував усім губернським відділам юстиції терміново зобов'язати народних слідчих не менше трьох разів на місяць проводити перевірки законності утримання під вартою громадян на території своєї дільниці, про наслідки повідомляти контрольно – слідчий відділ НКЮ та губернський відділ юстиції.

У ті роки по – особливому вирішувалося питання про створення органів адміністративного нагляду. Уряд знав, що раніше ці функції виконували органи прокуратури, яка була ліквідована. Функції ж залишалися і їх потрібно було комусь виконувати. У 1919 році Конституція України покладала здійснення вищого контролю за точним впровадженням в життя радянських декретів по всій території України на Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВЦВК), надавши йому право державного контролю “за правильністю та доцільністю” дій і розпоряджень усіх органів радянської влади⁴. Контрольно – наглядові функції ВУЦВК впроваджував у життя за допомогою місцевих рад і їх виконавчих комітетів. Крім того, ВУЦВК і тимчасовий робітничо – селянський Уряд України у 1919 році створили спеціальну комісію, яка мала право контролю будь - якої установи на території держави⁵. В цьому ж році у складі тимчасового робітничо – селянського Уряду України був створений відділ контролю⁶, який наглядав за законністю і господарською доцільністю обороту грошових і матеріальних засобів за допомогою ревізій⁷. Пізніше він був перетворений у Народний Комісаріат Державного Контролю (НКДК).

¹ СУ, 1919 р., № 18, С. 196.

² СУ, 1919 р., № 26, С. 280.

³ СУ, 1919 р., № 20, С. 218.

⁴ СУ, 1919 р., № 19, С. 204.

⁵ Вісті Харківської Ради. від 28 травня 1919 р.

⁶ ЦДАВОВіУ України, ф. 2, оп. 1, С.14, 37.

⁷ СУ, 1919 р., № 26, С. 276.

У кінці січня 1919 р. у складі НКДК була створена Верховна Соціалістична інспекція, а вже у травні вона була перетворена у самостійний народний комісаріат Робітничо - селянської Інспекції (НК РСІ). Також залишився і Народний комісаріат державного контролю (НКДК) з покладеними на нього функціями. Таким чином НК РСІ і НКДК поділили між собою загально – наглядові функції прокуратури.

Ідея наділити органи НКЮ правом нагляду за дотриманням декретів, постанов та інших законодавчих актів усіма органами влади як у центрі, так і на місцях у перше була сформульована у звіті Народного Комісаріату юстиції IV Всеукраїнському з'їздові Рад. Було прямо вказано, що обов'язком Кодифікаційного відділу у центрі і юридичних відділів на місцях є загальний нагляд за виконанням усіма установами і органами Радянської влади декретів і постанов робітничо – селянського Уряду. До 1921 – 1922 р. р. НКЮ, РНК, ВУЦВК поступово схилились на користь присвоєння наглядових повноважень губернським відділам юстиції¹. В постанові “Про роботу Наркомюсту” від 10 травня 1921 року РНК забор'язав “наркомюст і усі судові установи здійснювати контроль за виконанням декретів і розпоряджень робітничо – селянської влади як у центрі, так і на місцях”².

Такі ж вимоги пред'явив ВУЦВК 5 жовтня 1921 р. місцевим органам юстиції³. Наведене свідчить, що у 1920 – 1921 роках НКЮ і ВУЦВК розглядали місцеві органи юстиції як органи нагляду за законністю, в т.ч. і в галузі адміністративного нагляду. За своїми посадовими повноваженнями завідувачі відділами юстиції повинні були виконувати прокурорські функції у повному обсязі.

Циркуляром № 72 від 8 квітня 1922 року “Про заходи щодо зміцнення нагляду за законністю на місцях”⁴ НКЮ запропонував усім губюстам з метою виявлення порушень законності здійснювати регулярні огляди

¹ Звіт Наркомюстиції IV Всеукраїнському з'їзду Рад про діяльність в Наркомюст, Харків, 1920 р., С.16.

² СУ 1921 р., № 9, С.237.

³ СУ, 1921 р., № 20, С. 573.

⁴ Вісник Радянської юстиції, 1922 р., № 3-4, С.90.

центральної та місцевої періодичної преси. Це свідчить про те, що Наркомюст остаточно вирішив питання про наділення органів юстиції функціями адміністративного нагляду.

У зв'язку з переходом держави до непу знову постало питання про необхідність створення спеціального органу нагляду за законністю. До цього часу функції адміністративного нагляду виконували як вищі органи влади, а саме ВУЦВК і РНК, так і спеціальні наглядові органи НК ДК, НК РСІ, НКЮ, губернські відділи та повітові бюро юстиції. Але це питання не вирішувалось. Відділи і бюро юстиції були органами відповідних виконкомів, які їх формували і фінансували. Від них і від НКЮ вони отримували вказівки і конкретні завдання.

Виходячі з цього, виконкоми Рад справедливо вважали місцеві органи юстиції своїми відділами і тому давали їм будь – які вказівки. Таким чином, місцеві органи юстиції хоча і мали повноваження по нагляду за виконанням законів усіма органами Радянської влади, але не могли виконувати ці функції. Крім того, адміністративні органи втручались в діяльність органів юстиції, в тому числі і по відправленню правосуддя. Все це обумовлювало потребу створення спеціального органу по здійсненню нагляду за станом законності. Про це також говорив на першому Всеукраїнському з'їзді діячів юстиції член колегії НКЮ Є.Г. Ширвіндт. Він відзначив, що: НКЮ і його губернські органи займалися виключно адміністративно-господарськими справами і не виконували функцій, які належить виконувати майбутнім народним прокурорам, а тому цей інститут треба організувати. Він висловив впевненість, що з'їзд вирішить це питання позитивно і це буде вагомим поштовхом до вирішення такого ж питання у Росії¹.

Прокуратура України була заснована у 1922 році. Вона прийняла повноваження нагляду за дотриманням закону від двох відомств – НКЮ, у складі якого вона була утворена, і НК РСІ, а також об'єднала і централізувала

¹ СУ, 1921 р., № 20, С. 573.

судовий і адміністративний нагляд. Прокуратура звільнилася від “подвійного” підпорядкування, в якому знаходилися місцеві органи НКЮ, і була незалежна від місцевого впливу. В той час такою незалежністю в особливому порядку користувалися лише органи Державного контролю, а також Робітничо – селянська Інспекція¹.

Сухонос, В.В. Органи, що виконували функції прокуратури в Україні у 1917-1929 рр. [Текст] / В.В. Сухонос // Підприємство, господарство і право. - 2001. - № 7. - С. 86-90.

¹ СУ, 1921 р., № 12, С. 342.