



Віктор Сухнос,

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

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ НЕПУ

Після закінчення громадянської війни, розгрому Червоною армією іноземних військових інтервентів Україна, як і Росія, перейшла до мирної розбудови економічно незалежної держави. У березні 1921 р. відбувся X з'їзд РКП(б), який по доповіді В. Леніна прийняв рішення про перехід від політики військового комунізму до нової економічної політики¹. 26–28 травня 1921 р. В. Ленін провів X Всеросійську конференцію РКП(б), на якій були присутні і делегати з України², і у своїй доповіді роз'яснив важливість проведення такої політики. На це ж він звертав увагу делегатів XI Всеросійської конференції РКП(б), яка відбулася у грудні 1921 р. В резолюції конференції було підкреслено, що особи та корпорації, які вступили в договірні стосунки з державою, повинні мати впевненість у тому, що їх права держава буде охороняти³.

Виконуючи завдання, необхідні для побудови непу, більшовики розуміли, що в першу чергу треба зміцнити законність. Тому вже на IX Всеросійському з'їзді Рад були прийняті постанови про зміцнення основ революційної законності на час переходу від капіталізму до соціалізму⁴.

У грудні 1921 р. на VI конференції КП(б)У було підбито перші підсумки виконаної роботи по відновленню народного господарства в Україні – відмічено як позитивні зрушення, так і порушення революційної законності, що теж мали місце. Тому були накреслені додаткові заходи по ліквідації недоліків і відбудові держави⁵.

Комуністи розуміли, що це потребує перебудови державного апарату, у тому числі й органів юстиції. Тому В. Ленін прямо говорив у своїх виступах перед більшовиками: «...Раніше бойовими органами радвлади були головним чином наркомвоен та ВЧК. Тепер головна бойова роль припадає на долю НКЮсту»⁶.

¹КПРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК. – Ч. 1. – 1898–1924 рр. – М., 1954. – С. 563–564.

²Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 299.

³КПРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК. – Ч. 1. – 1898–1924 рр. – М., 1954. – С. 593.

⁴Постанова 18 Всеросійського з'їзду Рад. – М.: ВЦВК, 1921. – С. 16.

⁵КПРС у резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК. – С. 135–185.

⁶Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 44. – С. 396

Для того щоб виконати рішення Першої Всеукраїнської наради по впровадженню в життя революційної законності, необхідно було систематизувати закони та інші нормативні акти за час існування радянської влади, прийняти нові закони і провести судову реформу. Але Наркомюсту це зробити було не під силу, тому що закони, декрети, постанови порушувались на всіх рівнях. Питання виходу із складного становища неодноразово обговорювалися на з'їздах і нарадах діячів радянської юстиції, а також партійних і державних органів як у Росії, так і в Україні. Усі доходили висновку про необхідність створення прокуратури, яка б не підпорядковувалася місцевій владі.

У січні 1922 р. відбувся I Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції. Виступаючи з доповіддю, член колегії НКЮ Є. Ширвиндт зазначив, що революційна законність повинна проявлятися суворою відповідальністю органів радянської влади та її агентів, а також приватних осіб при порушенні законів. «...Ми не бачимо інших засобів та інших можливостей для проведення дійсної революційної законності, як у створенні центральної, незалежної від місцевих впливів прокуратури, яка мала б право дійсного нагляду за усіма органами Радянської влади»⁷.

Відомо, що перша спроба наділення Наркомюсту правами по нагляду за додержанням законності усіма органами державної влади була зроблена ще за часів громадянської війни. Але у зв'язку з тим, що губернські відділи юстиції і повітові бюро юстиції були органами НКЮ, а також відповідних місцевих Рад, тобто знаходились у подвійному підпорядкуванні, вони не змогли виконати покладених на них функцій щодо впровадження у життя основ революційної законності. Як у Росії, так і в Україні вони повинні були виконувати закони і декрети вищестоящих установ, які нерідко суперечили декретам центральної влади. Це вносило хаос і плутанину у діяльність Радянської республіки⁸.

За нових умов економічного життя держави необхідно було створити закони, що регулювали б діяльність судових органів, у вигляді кодексів. Ці обставини вимагали від діячів юстиції іншого підходу до роботи НКЮ.

⁷Перший Всеукраїнський з'їзд діячів юстиції. – Х., 1922. – С. 24–25.

⁸СУ РРФСР, 1918 р., № 93. – С. 929.

Вони розуміли, що потрібно утворити новий орган, який би міг здійснювати нагляд за усіма установами і органами влади, за додержанням ними законності, тобто особливий наглядовий інститут, що порушував би кримінальні справи проти осіб, які здійснювали замах на молоду державу.

А головне, потрібний був орган, який би використовував революційну законність з метою боротьби проти контрреволюції на базі економічної і політичної організації робітничо-селянської влади.

Усі зійшлись на тому, що таким органом може бути тільки прокуратура, хоча, з погляду деяких юристів і посадових осіб, вона у царській Росії була реакційною у ставленні до бідних верств населення і більшовиків. Це підтверджувалось і тим, що жоден із прокурорів, у т. ч. і нижчих чинів, не перейшов на службу до нової влади. Те, що орган з такими функціями потрібний, розуміли усі, але дехто пропонував дати цьому органу іншу назву, оскільки у більшовиків-революціонерів слово «прокуратура» асоціювалося з насильством. Це в повній мірі підтвердив хід обговорення проекту Положення про прокурорський нагляд, яке відбулося майже на усіх рівнях. Дехто з ораторів зазначав, що прокурори гнали їх на каторгу, кидали у тюрми, посилали на розстріл, і тому вони не бажали, щоб такий поважний орган називали прокуратурою. Один з виступаючих запропонував назвати новий орган «Зміцревзакон» – зміцнитель революційної законності¹. Незважаючи на такі висловлювання, Колегія Наркомосту 20 лютого 1922 р. обговорила питання про доцільність створення в Україні інституту прокуратури і прийняла позитивне рішення, запропонувавши поставити питання перед політорганом про впровадження інституту прокуратури негайно².

20 березня колегія НКЮ розглянула і схвалила проект положення про прокуратуру, підготовлений комісією на базі проекту положення про прокуратуру РРФСР.

Проект передбачав обов'язковість і право органів прокурорського нагляду на здійснення нагляду від імені держави за законністю дій усіх органів влади за рахунок оскарження незаконних постанов і порушення кримінального переслідування проти винних (ст. 2 Проекту).

Керівництво прокуратурою покладалось на народного комісара юстиції, тому у складі НКЮ пропонувалося створити Відділ прокуратури (ст. 3 Проекту). При Прокурорі держави перебували його помічники, які повинні були затверджуватися Радою Народних Комісарів згідно з поданням Прокурора Республіки (ст. 4 Проекту). Відповідно до ст. 6 Проекту у безпосередньому підпорядкуванні Прокурора Республіки був призначуваний ним як із працівників центру, так і з кандидатів, яких висували керівники місцевих органів, губернський прокурор. Йому надавалося право «вимагати від усіх діючих губерній, адміністративних

установ, не виключаючи губвиконком і посадових осіб, а також від усіх органів суду, попереднього слідства і дізнання, в тому числі і Держполітуправління, необхідні для нього відомості та матеріали. Вказані вимоги для зазначених установ і осіб є обов'язковими»³.

10 квітня 1922 р. постановою Раднаркомом цей проект був схвалений⁴. Але вже 12 квітня Комісія НКЮ під головуванням М. Скрипника заслухала інформацію про судоустрій і постановила, що проект про прокуратуру необхідно затримати і не розглядати на засіданні РНК. Було запропоновано вдруге розглянути проект у Комісії НКЮ після його узгодження з російським проектом⁵.

25 квітня 1922 р. Комісія НКЮ на чолі з М. Скрипником, який у той час був призначений наркомом юстиції, розглянула новий проект і внесла до нього деякі зміни. У ст. 3 Проекту Прокурор республіки став називатися «Генеральний прокурор». Крім того, було записано, що особи прокурорського нагляду підсудні лише Верховному Трибуналу; справи в інших судах можуть передаватися лише з дозволу Генпрокурора; адміністративні стягнення, арешти, обшуки, затримання та ін. можуть бути застосовані до них після попереднього погодження Генпрокурором⁶. На цьому ж засіданні проект був прийнятий. Але зважаючи на те, що проект не розглядався на сесії ВЦВК, він був знятий з розгляду⁷. У той же день Президія ВУЦВК по доповіді заступника наркома юстиції Рейхеля заслухала питання «Про прокуратуру» і відклала його обговорення⁸.

Лише 22 червня 1922 р. Колегія Наркомосту остаточно розглянула питання «Про порядок введення декрету про Прокуратуру» і прийняла таку постанову: «Декрет ВЦВК від 28 травня 1920 року «Про прокурорський нагляд»⁹ внести в законодавчі установи для узгодження з поправками»¹⁰.

Наведене свідчить про те, що Наркомюст УСРР уважно слідкував за дискусіями і суперечками, які відбувались навколо питання про прокуратуру в Росії, і, не бажаючи допускати помилки, зняв це питання з обговорення, доки «Положення про прокурорський нагляд» не було прийняте у Росії.

Після цього воно було практично повністю реципійоване і покладене в основу проекту положення про прокуратуру в УСРР. 28 червня 1922 р. Президія ВУЦВК затвердила поданий Наркомюстом проект. На відміну від Положення про прокурорський нагляд в РРФСР, у ньому передбачався також обов'язок прокуратури брати участь у цивільному процесі (п. «г» ст. 2) та деякі редакційні узгодження.

Не викликає ніякого сумніву, що лідер більшовиків В. Ленін переглянув своє став-

³Там само, ф. 8, оп. 1. – С. 3, № 19–21.

⁴Там само, № 27.

⁵Там само, ф. 8, оп. 8. – С. 8862, № 4.

⁶Там само, ф. 8, оп. 1. – С. 3, № 34; 34 об.

⁷Там само, ф. 8, оп. 8. – С. 8862, № 9.

⁸Там само, ф. 1, оп. 2. – С. 526, № 1.

⁹СУ РРФСР 1922 р., № 36, С. 424

¹⁰ЦДАВОВіУ України, ф. 8, оп. 1. – С. 3, № 63.

¹Криленко Н. В. Суд и право в СССР. – М., 1927. – С. 91–92.

²ЦДАВОВіУ України, 1922, ф. 8, оп. 1. – С. 3, № 1.

лення до прокуратури. Раніше він і думки не допускав, щоб після революції створити прокуратуру, яку обвинувачував у всіх гріхах.

Пізніше, за часів непу, він зрозумів, що допустив помилку, ліквідувавши загалом усю судову систему і в т. ч. прокуратуру. Вимоги додержання революційної законності з боку простого населення примусили В. Леніна переглянути свою позицію. Він сам вніс пропозицію про створення незалежної прокуратури. Але його опоненти Л. Каменев, А. Риков, Г. Зінов'єв та ін. були проти створення централізованої прокуратури, незалежної від місцевої влади. В. Ленін з їх підходами не погодився і написав Й. Сталіну листа «Про «подвійне» підпорядкування і законність», у якому зазначив: «...законність не може бути калужкою чи рязанською, а має бути єдиною всеросійською і навіть єдиною для усієї федерації радянських республік...»¹.

Сам факт втручання В. Леніна у вирішення питання про організаційні принципи побудови прокуратури був достатньою підставою для комуністів України і керівництва Наркомюсту, щоб поставитися до цього питання з найбільшою увагою. Офіційно текст листа В. Леніна вперше був направлений в Україну на вимогу М. Скрипника наркомом юстиції РРФСР Д. Курським 31 липня 1922 р.² Але немає сумніву, що про нього в Україні знали і раніше. Так, вже 11–14 липня, виступаючи перед завідувачими відділами юстиції з доповіддю про прокуратуру, член колегії НКЮ А. Каплан не тільки посилався на цей лист, а й цитував його. «Чим конкретно повинен керуватися червоний прокурор у своїй діяльності?» – запитував доповідач і відповідав: «Він, по-перше, повинен точно дотримуватися загальнодержавного революційного закону, як це наказує йому п. «а» ст. 11 «Положення про прокурорський нагляд»³.

Щоб встановити ділові контакти з органами прокуратури і мати на неї деякий вплив, 11 листопада ЦК КП(б)У направив на місце циркуляр № 488, у якому зазначалось: «Утворення прокуратури як централізованого апарату нагляду за проведенням революційної законності ставить перед нашими партійними органами і перед усіма радянськими органами низку нових завдань, роз'яснення яких... перш за все партійцям є черговим кроком у нашій роботі. Спочатку зрозуміти, що через прокуратуру буде запроваджуватися єдина воля у здійсненні революційної законності робітничим класом в цілому на чолі з робітничо-селянською владою, під керівництвом Комуністичної партії»⁴.

Прокуратура з перших своїх кроків почала сумлінно виконувати покладені на неї функції і впевнено зайняла відведене їй законом

місце серед інших гілок влади радянської держави.

У звіті про діяльність Робітничо-селянського уряду України за час з 1 жовтня 1922 р. по 1 жовтня 1923 р. прокуратура отримала високу оцінку. Вона швидко завоювала міцне становище і авторитет як серед громадян, так і в особі радянських органів і профспілок. Про це свідчить постійне зростання кількості скарг на дії посадових осіб і порушення особистих інтересів. Так, якщо у жовтні–грудні надійшло 2282 скарги, то у січні–березні – 3259, а у квітні–червні – 5846 скарг. Ці скарги на 75 % були задоволені. Крім того, прокурорські працівники виступали у суді і здійснювали нагляд за місцями позбавлення волі та виконували інші функції⁵.

Про авторитет прокуратури свідчить те, що вже у 1922 р. на з'їздах Рад майже усі губпрокурори, а інколи і їх помічники були обрані делегатами VII Всеукраїнського з'їзду Рад. Крім того, до складу делегації України на I з'їзд Рад СРСР були обрані М. Скрипник, І. Завадський, Р. Червінський і О. Макар.

Формування губернських прокуратур в Україні в основному було завершено вже до кінця 1922 р., а з 1 жовтня вони розгорнули цілеспрямовану багатогранну діяльність по зміцненню революційної законності. Посад повітових прокурорів українське законодавство не передбачало, там працювали помічники губернського прокурора, а у волостях представників прокурорського нагляду не було взагалі.

Пояснюючи причину, яка змусила владу створити органи прокуратури, перший Нарком юстиції, він же Генеральний прокурор України М. Скрипник, виступаючи 25 лютого 1925 р. на IV сесії ВУЦВК VIII скликання, підкреслював: «Нова економічна політика викликала необхідність більш повного уточнення нових правовідносин всередині країни і призвела до створення ряду положень, що регламентують нові господарські відносини і забезпечують їх нормальну діяльність. ...Необхідна наявність особливого інституту, який би здійснив правильну постановку питання боротьби з порушеннями законності, які посягали на ті чи інші установи пролетарської держави, міг би правильно вирішити питання, які виникають на ґрунті проведення непу, коли знов народжується буржуазія»⁶.

Наведене свідчить, що прокуратуру можна скасувати, її функції передати іншим установам, але належно їх виконати вони навряд чи зможуть. Тому органи прокуратури для держав з будь-якою загальноекономічною функцією просто необхідні. Перш ніж реформувати органи прокуратури, потрібно серйозно подумати про наслідки подібного «реформування».

¹Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 45. – С. 197–200.

²ЦДАВОВіУ України, ф. 8, оп. 1. – С. 138, № 3–7.

³Каплан А. Л. О прокурорском надзоре. – Вестник советской юстиции. – 1922. – № 5–7. – С. 151.

⁴Вісті Полтавського губкому КП(б)У. – 1922. – № 7–8.

⁵Звіт про діяльність РКУ УРСР за 1922–1923 рр. – Х., 1924. – С. 12.

⁶Два роки діяльності прокуратури УРСР. Звіт прокурора республіки на IV сесії ВУЦВК VIII скликання. – Х., 1925. – С. 3–4.