

УДК 340. 1 – 340.13

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.10>

ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ІНСТИТУЦІЙ УКРАЇНИ В 20-30 РОКИ ХХ СТ.: ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ОГЛЯД

Шевченко А.Є.,

*доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,
завідувач кафедри теоретико-правових дисциплін,
Навчально-науковий інститут права
Державного податкового університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2663-9892>*

Григорчук М.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін,
Університет економіки та права «КРОК»
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0523-030X>*

Зозуля Є.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри соціально-гуманітарних та
загально-правових дисциплін
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8114-1133>*

Старостюк А. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Навчально-науковий інститут права
Державного податкового університету
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9750-7961>*

Шевченко А.Є., Григорчук М.В., Зозуля Є.В., Старостюк А.В., Проблеми створення правоохоронних інституцій України в 20-30 роки ХХ ст.: історіографічний огляд.

Узагальнений результат побудови громадянського суспільства і української державності передбачає збалансоване поєднання публічно-правових і приватно-правових інтересів. Паритетним рішенням цього завдання доцільно розглядати формування дієвого механізму державної влади на основі реалізації конституційного принципу верховенства права. Проте, вирішення покладеного завдання буде значно утрудненим без врахування історичної правової спадщини, яка тісно пов'язана з функціонування інституту прокуратури.

Теоретико-правовий аналіз історичного шляху української прокуратури від її першоджерел і до сьогодення надає широкі дослідницькі можливості для виведення обґрунтованих суджень про зміст діяльності і роль прокуратури як інструменту утвердження принципів законності і неупередженості правосуддя.

Зважаючи на багатий науковий доробок на напрямках вивчення соціального і правового значення прокурорської діяльності в усіх сферах життя суспільства, уможливорюється більш повно і чітко зрозуміти недоліки і прогалини у формуванні юридичного статусу прокуратури упродовж значного історичного періоду.

Здійснений авторами аналіз історичних джерел і документів засвідчив про те, що процеси нормотворення, включаючи спеціальні закони, залишили поза увагою ключове питання, яке полягає у визначенні правового статусу прокуратури у системі органів державної влади України. Визнаючи кон-

ституційно існування інституту прокуратури, ухвалюючи профільний Закон України, законодавець не дає чіткого розуміння, до якої з гілок влади належить цей багатофункціональний орган з функціями контролю у сфері забезпечення права. Все вищенаведене обумовлює актуальність даної статті.

Ключові слова: правоохоронні інституції, прокуратура, правоохоронна система, організаційно-структурна побудова, авторитарний режим 20 років XX ст., судова система.

Shevchenko A.E., Grigorchuk M.V., Zozulya E.V., Starostyuk A.V., Problems of the creation of law enforcement institutions of Ukraine in the 20-30 s of the 20th century: historiographical review.

The generalized result of the construction of civil society and Ukrainian statehood involves a balanced combination of public-law and private-law interests. It is appropriate to consider the formation of an effective mechanism of state power based on the implementation of the constitutional principle of the rule of law as a parity solution to this task. However, solving the given task will be significantly more difficult without taking into account the historical legal heritage, which is closely related to the functioning of the prosecutor's office.

The theoretical and legal analysis of the historical path of the Ukrainian prosecutor's office from its original sources to the present provides broad research opportunities for deriving substantiated judgments about the content of the activities and the role of the prosecutor's office as a tool for establishing the principles of legality and impartiality of justice.

Taking into account the rich scientific development in the areas of studying the social and legal significance of the prosecutor's activity in all spheres of society, it is possible to more fully and clearly understand the shortcomings and gaps in the formation of the legal status of the prosecutor's office during a significant historical period.

The authors' analysis of historical sources and documents testified that the processes of rulemaking, including special laws, neglected the key issue, which consists in determining the legal status of the prosecutor's office in the system of state authorities of Ukraine. Recognizing the constitutional existence of the prosecutor's office, while adopting the profile Law of Ukraine, the legislator does not give a clear understanding to which of the branches of government belongs this multi-functional body with control functions in the field of law enforcement. All of the above determines the relevance of this article.

Key words: law enforcement institutions, prosecutor's office, law enforcement system, organizational and structural construction, authoritarian regime of 20 years of the 20th century, judicial system.

Стан дослідження. Питання правової природи та юридичного статусу правоохоронних інституцій України досліджувалися упродовж всього періоду існування Радянського Союзу і зокрема органів прокуратури УСРР у складі прокуратури СРСР. Така робота продовжувалася і ведення після проголошення України незалежною державою, проте з урахування демократичних процесів, які відбуваються в країні, обираються нові методологічні підходи до оцінювання як радянських історичних періодів, так і окремих аспектів діяльності судової системи і правоохоронних органів.

Окремі проблеми, пов'язані з дослідженням генези правоохоронної системи України розглядалися українськими вченими В.М. Бесчастним, О.М. Головко, В.А. Греченко, Л.М. Давиденко, Є.В. Зозулею, І.О. Кресіною, М.І. Мичко, В. В. Мурза, О.В. Скрипнюком, А.Є. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, О.В. Філовим, О.Н. Ярмишем та ін.

Мета статті полягає в дослідженні організаційно-структурної побудови становлення правоохоронних інституцій України, зокрема органів прокуратури УСРР, її правової природи на ранніх етапах у 20-30 роки XX ст., визначення основних тенденції та напрямки трансформації під впливом соціально-економічних процесів авторитарного режиму радянської доби.

Виклад матеріалу дослідження. Дослідження генези органів прокуратури України сьогодні зобов'язує науковців глибоко проаналізувати наукову літературу та архівні джерела щоб зрозуміти шлях її створення та удосконалення діяльності на протязі 20-30 роки XX ст. З огляду на велике науково-практичне значення піднятої проблеми у розумінні місця і ролі прокуратури в сучасній правоохоронній системі України доцільно навести відповідну нормативну базу, якою врегульовано правовий статус цієї правоохоронної інституції.

У статті 131¹ Конституція України зазначено: що, прокуратура здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Крім того, наведені положення Основного Закону поглиблено і розширено у Законі України «Про прокуратуру», в якому положеннями статті 1 визначено структуру і завдання і місце прокуратури в системі органів державної влади, а саме: прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

При цьому необхідно зазначити, що ані Основним Законом, ані профільним Законом України не визначено місце прокуратури в системі органів державної влади, що негативно впливає на результати виконання службовими особами і прокуратурою в цілому обов'язків, визначених законом і Конституцією, а також іншими нормативно-правовими актами.

З цього питання неодноразово висловлювали науковці, які притримувалися думки про відносну автономію прокуратури як органу, який не належить до жодної гілки влади.

Ю.С. Шемшученко [3, с. 257-258], аналізуючи положення Конституції України щодо юридичного статусу прокуратури, стверджує, що Основним Законом не визначено місця цієї структури в системі органів державної влади, оскільки відсутнє її нормативне фіксування як структурного елемента законодавчої, виконавчої чи судової гілки влади.

Майже тотожної думки дотримується В.М. Бесчастний, який вважає, що «особливе становище прокуратури України в системі суб'єктів державної влади полягає, насамперед, у тому, що вона є централізованою структурою органів, пов'язаних спільними завданнями та функціями, що не належить до виконавчої або судової гілок влади [4, с. 53].

Саме тому, з метою більш глибокого розуміння ролі прокуратури, дослідники проаналізували певні періоди її становлення і перш у 20-30 роках ХХ-го століття.

Теоретико-правовий аналіз історичних документів, наукового доробку та публіцистичної літератури показав, що темпи поширення радянської влади на територію України спричинили необхідність забезпечення контролю з боку управлених органів за дотриманням правопорядку і законності в усіх сферах життя суспільства, у тому числі розслідування злочинів. Одночасно постало завдання щодо належного правового реагування на офіційне нормативне супроводження державно-владних дій щодо виконання циркулярів і директив центральної влади. Ці функції було покладено на органи прокуратури, яка фактично була успадкована від царської росії.

Правовий статус прокуратури на початкових етапах радянської доби у становленні і розвитку прокуратури України у 20-30 роки минулого століття визначався відповідно до її місця в державно-правовому механізмі.

Досліджуючи цей етап у розвитку прокуратури України, необхідно враховувати специфіку структури органів державної влади, оскільки такий підхід уможливить досягнення розуміння особливостей, які були притаманні радянсько-державницьким тенденціям формування органів влади у той період.

Група науковців у складі М.І. Мичко та Л.М. Давиденко, зазначають, що «на першому етапі вона (прокуратура – авт.) була елементом української державності, оскільки Генеральний прокурор, будучи одночасно Міністром юстиції, входив в цій якості до складу Уряду України. На другому етапі радянського періоду Прокуратура УРСР вже не була складовою частиною державно-правового механізму УРСР, а разом з прокуратурами інших союзних республік складала систему органів прокуратури СРСР, яка, в свою чергу, входила як важлива ланка в механізмі державної влади Союзу РСР [5, с. 20].

Надаючи позитивну оцінку наведеному науковцями аналізу правового статусу прокуратури УРСР в системі органів державної влади України, слід вказати на суттєвий недолік такої періодизації, оскільки ними не зазначено конкретні роки діяльності прокуратури і ролі і зміни юридичного статусу в системі органів державної влади.

Двадцять років минулого століття, закладаючи політико-економічні умови становлення СРСР, а отже і УРСР, відзначалися великими труднощами в організації розуміння і формування всієї вертикалі державної і місцевої влади. Особливу дискусію викликали питання легітимного контролю за дотриманням соціалістичної законності в частині створення органу, на якого би поклалися такі функції. На цьому підґрунті велася запекла боротьба між прихильниками відродження інституту прокуратури як нового органу радянського типу та іншим табором державних функціонерів, які вважали прокуратуру рудиментом капіталістичної системи, старого режиму і сам цими причинами аргументували свою категоричну незгоду щодо самого існування прокуратури як такої.

Водночас, незважаючи на складні дискусії, переформатована імперська прокуратура у радянських реаліях набула форми «змішаного типу». Такі державно-правові особливості проявилися у тому, що ця структура реалізовувала завдання щодо нагляду, мовою науковців була «оком держави» і забезпечувала переслідування осіб, що вчинили кримінальні правопорушення.

За словами В.В. Мурзи, «від дореформеної прокуратури Російської імперії радянська прокуратура успадкувала так звані загальнонаглядові функції, а від післяреформеної - функції, пов'язані з її діяльністю щодо кримінального переслідування осіб, що здійснили злочини» [6, с. 31].

П.І. Люблинський, досліджуючи юридичний статус прокуратури у 20-ті роки, зазначав, що «Декрет про прокурорський нагляд з позиції положень, що містяться у ньому, вказував на те, що радянська прокуратура не створилася на рівному місці, в відтворилася на основі законодавства про прокуратуру, що регламентувало її діяльність в дореволюційний період» [7, с. 74].

Проте, таку думку поділяли не всі науковці. Значна їх частина, виконуючи радянське ідеологічне замовлення на знищення всього, що пов'язано було з джерелами походження від державного апарату царської Росії, наділяли радянську прокуратуру рисами, які протиставляли її імперській прокуратурі як антипод, що не може використовуватись у соціалістичній державі.

Такої наукової позиції дотримувався, зокрема, М.Ю. Рагинський, який у своїх статтях стверджував, що «в радянській державі прокуратура була принципово новим органом нагляду за законністю, вона з самого початку своїми завданнями, метою, методами і формами діяльності докорінно відрізнялася від прокуратури експлуататорських держав» [8, с. 297].

Примітним є те, що науковець не дотримується послідовності викладених власних думок, посилаючись на результати наукового доробку американського юриста Т. Моргана, який у статті «Радянська законність в області державного управління» вказував: «коли комуністи заснували в 1922 році прокуратуру, вони створили «не марксистську» організацію, а відновили знаряддя самодержавної російської...» [8, с. 298].

На нашу думку, визначальним при характеристиці інституту прокуратури у будь-які часи і при будь-яких системах державного устрою має бути положення про те, що сфера законодавства і право мають об'єктивні риси ідеологічної нейтральності. Прокуратура, будучи за своєю природою і внутрішньою сутністю продуктом права, може здійснювати свої функції належним чином без прив'язки до ідеологічного підґрунтя.

Ще однією особливістю досліджуваного періоду в історії прокуратури було питання про те, на якій основі здійснювати взаємодію цієї структури з органами радянської влади, оскільки, як слідувало з відомого лозунгу «партія – це розум, честь і совість нашої епохи», лише лінія партія була найбільш коректною, а партійні радянські органи втілювали цю лінію в життя. За таких умов прокуратура де-факто мала би підпорядковуватися партійній дисципліні, а отже й виконувати «ідеологічне замовлення» щодо боротьби з шкідливими для радянської влади проявами у суспільному житті. У підходах до вирішення цього «конфлікту інтересів», як і в оцінці сутності прокуратури, серед представників науки і керівництва держави не було єдності, тобто існували два протилежні підходи. Представники однієї течії вважали, що прокуратура має мати подвійне підпорядкування (відповідному наркомату як представнику центральної влади і одночасно місцевому губвиконкому). На думку інших – губернський прокурор не підпорядковувався місцевій владі, а лише центральному органу (наркомату). Остаточну крапку у цій дискусії поклав В. Ленін у листі до політбюро «Про «подвійне» підкорення і законність» [9].

Н.В. Криленко, характеризуючи юридичний статус радянської прокуратури перших років становлення СРСР, висловлюється про прокуратуру як централізовану систему, яка, за задумом її творців, мала завданням працювати під безпосереднім контролем і наглядом вищих партійних органів, що мало наслідком безумовну її ідеологізацію. У цьому зв'язку науковець зазначає: «ця ідея мала й інший бік – вона (прокуратура – авт.) розглядалася як своєрідна гарантія «проти зайвої централізації влади в руках центральної прокуратури» [10, с. 98].

Ще одним інструментом контролю за діяльністю прокурорів було те, що обов'язковою умовою призначення на посаду слугувало перебування в рядах комуністичної партії, а отже – перебування на партійному обліку місцевої партійної організації і підзвітність їй у статусі комуніста, який превалював над посадовим статусом – незалежною особою від будь-яких партійно-ідеологічних зобов'язань. Інші підходи були неприпустимі, а всіх прокурорів, які не погоджувалися з таких положенням, звільняли з займаних посад, виключали з партії, що фактично накладало на таку особу клеймо відступника і вигнання.

Підтвердження висловленого судження знаходимо у науковому доробку О.Ф. Смирнова, який зазначає: «спроби деяких прокурорів бути незалежними від партійного контролю були безуспішними, тому що партійний контроль був системоутворюючим чинником. Усунення його привело б до істотної зміни системи органів прокуратури» [11, с. 24].

Як бачимо, практично всі наукові дослідження радянської системи державного правління у період існування СРСР, незалежно від часових рамок, характеризувалися значним рівнем тенденційної та ідеологічної заполітизованості. Причиною такого стану справ була система тотального контролю з боку партійних органів за суворим дотримання радянської ідеології, недопущення будь яких проявів вільнодумства, найперше критики соціалістичного ладу.

Пояснення такої ситуації знаходимо у науковому доробку В.А. Гриченка та О.Н. Ярмиша, які у монографії «Україна у добу «раннього» тоталітаризму (20-ті роки ХХ ст.)» зазначають, що «Нові підходи до дослідження вказаного періоду з'явилися наприкінці 80-х років. Взагалі період 1988–1991 був піком інтересу до цього етапу вітчизняної історії, коли з'явилася значна кількість праць, де багато питань історії 20-років було переосмислено, розроблено з нових методологічних позицій» [12, с. 3].

Висновки. Таким чином, ретроспективний погляд на реальний статус прокуратури досліджуваного періоду показав, що результати справжнього змісту ідеологічно-інструментального наповнення її діяльності не змогли уникнути партійного впливу, зробити її відповідно до правової природи ідеологічно незалежною і підпорядкувати закону як практичному втіленню права в межах конкретної держави. На практиці органи прокурори всіх рівнів призначалися на посади центром за рекомендаціями партійної організації, яка була ядром місцевої влади. Саме тому набуває актуальності вказана проблематика, яка надає всі підстави зрозуміти місце і роль правоохоронних інституцій під час приєднання України до Європейського простору.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 № 254к / 96-ВР. Верховна Рада України, 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
3. Шемшученко Ю.С. Державотворення і правотворення в Україні: (досвід, проблеми, перспективи). Ю.С. Шемшученко, О.В. Скрипнюк, І.О. Кресіна та ін. Київ, 2001. 653 с.
4. Прокуратура України: навчальний посібник для ВНЗ. Бесчастний В.М., Мичко М.І., Філов О.В. та ін. Київ, 2010. 446 с.
5. Мичко М.І., Давиденко Л.М. До питання про становлення і розвиток інституту прокуратури в Україні. Науковий вісник ВДУ, 1998. С. 26–31.
6. Мурза В.В. Прокуратура УСРР і вищі та центральні органи державної влади й управління республіки (20-ті початок 30-х рр.). Вісник Національного університету внутрішніх справ, 2001. Випуск 16. С. 23–25.
7. Люблинський П.І. Відродження прокуратури. Право і життя. 1922. № 2. С. 73–77.
8. Рагинський М.Ю. До розробки історії радянської прокуратури. Удосконалення прокурорського нагляду в СРСР: 36. статей, 1973. С. 297-298.
9. Ленін В.І. Повн. збір. творів. Т. 45.
10. Криленко Н.В. Суд і право в СРСР. Ч. 1, 1927. 34 с.
11. Смирнов О.Ф. Прокуратура і проблеми управління, 1997. 264 с.
12. Греченко В.А., Ярмиш О.Н. Україна у добу «раннього» тоталітаризму (20-ті роки ХХ ст.): монографія. Харків, 2001. 229 с.