
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.5

О. С. Дудченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ ЮСТИЦІЇ УСРР В 1920-Х РР.

У статті проаналізовано організаційно-правові засади створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр. На основі нормативно-правових актів та архівних матеріалів досліджено організаційну структуру та повноваження Народного комісаріату юстиції УСРР.

Ключові слова: *колегія народного комісаріату, народний комісаріат юстиції, народний комісар, постанова, Рада народних комісарів УСРР, розпорядження.*

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження пов'язана з проведенням у нашій країні реформи органів юстиції відповідно до європейських стандартів. Вирішенню цього завдання може сприяти історичний досвід створення та функціонування органів юстиції. При цьому слід звернути увагу на 1920-ті рр., коли паралельно зі становленням органів юстиції УНР у 1917–1920 рр. відбувалося формування органів юстиції радянської влади в Україні [1, с. 36].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові засади функціонування органів державної влади радянської України досліджено в працях В.Д. Гончаренка, Д.В. Журавльова, В.П. Єрмоліна, І.Б. Коліушко, В.С. Калиновського, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповала, В.А. Яцюка та інших сучасних вітчизняних учених. Окремі аспекти створення та функціонування органів юстиції УСРР розглядалися в працях О.С. Бадалової, В.Ф. Бойка, М.І. Герасимика, В.Д. Гончаренка, С.В. Олефіренка, О.Г. Предместнікова та ін. Проте слід визнати, що потребують

окремого дослідження організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр.

Метою статті є дослідження історико-правових та організаційних засад створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу. Після проголошення радянської влади на території України перед новоствореною державою постало завдання реформувати органи державного управління, у тому числі систему органів юстиції. Відповідно до резолюції I Всеукраїнського з'їзду рад України «Про організацію влади на Україні» від 12 грудня 1917 року центральними органами влади проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральний виконавчий комітет і ті органи, які він створить. Згідно з постановою ЦВК рад України від 17 грудня 1917 року було утворено перший Уряд Радянської України [2, с. 112].

Відповідно до Конституції УСРР 1919 р. центральними органами державної влади визнавалися: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноар-

мійських депутатів; Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад (далі – ВЦВКР, або ВУЦВК); Рада народних комісарів (далі – РНК) [3, с. 1]. У Конституції 1919 р. зазначалося, що «завідування окремими галузями керування країною накладається на окремі відділи ВУЦВК, Народні комісаріати на чолі з завідувачими, обраними ВЦВКР. Кількість, межі відання відділів і їх внутрішня організація усталюється ВЦВК» [3, с. 5]. Отже, з тексту документа видно, що наркомати створювалися для керівництва окремими галузями державного управління.

В енциклопедії з державного управління народний комісаріат визначається як центральний орган державного управління окремою галуззю адміністративно-політичного, військового, господарського чи соціально-культурного будівництва в СРСР і радянських республіках в 1917–1946 рр. [4, с. 464–465].

Народний комісаріат юстиції УСРР (далі – НКЮ УСРР) був створений 29 січня 1919 р. на базі Відділу юстиції Тимчасового робітничо-селянського уряду України. Відповідно до «Положення про Народний комісаріат юстиції», затвердженого РНК УСРР 27 лютого 1919 р., основними напрямками діяльності наркомату проголошувалося керівництво діяльністю судових установ та розроблення і впровадження норм цивільного та кримінального права [5]. У зв'язку з цим, як слушно зазначає вітчизняний дослідник О.Г. Предместніков, Народний комісаріат юстиції УСРР позиціонувався як орган судового управління [1, с. 37]. Свідченням цього є низка нормативно-правових актів, зокрема, Декрет РНК УСРР «Про заснування IX Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного судового контролю» [6], Декрет РНК УСРР «Про заснування X Відділу Народного комісаріату юстиції – Верховного касаційного суду» [7] та ін.

Політичні та соціально-економічні події в країні сприяли ліквідації у вересні 1919 р. Народного комісаріату юстиції УСРР та створенню вже нового Комітету юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті. 19 січня 1920 р. Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті було реорганізовано в Народний

комісаріат юстиції УСРР (далі – НКЮ УСРР). У лютому 1920 р. у зв'язку з реорганізацією комісії юстиції в Народний комісаріат юстиції УСРР, тимчасово (до затвердження Радою народних комісарів УСРР) було створено колегію НКЮ УСРР та шість відділів: судово-слідчий відділ з підвідділами (загальний – організаційно-інструкторський, контрольний-слідчий, судового контролю, статистики); відділ законодавчих пропозицій і кодифікації; публікації законів; довідково-юристконсультський; тюремно-каральний; адміністративний [8, с. 24].

Після створення НКЮ УСРР у 1920 р. змінилася і його організаційна структура. До складу Народного комісаріату юстиції УСРР в 1920 р. входили: колегія (голова колегії – нарком юстиції, заступник наркома юстиції, два члени колегії та секретар); управління справами; судово-слідчий відділ; центрально-каральний відділ; відділ кодифікації, законодавчих пропозицій та консультацій. Кількісний склад кожного відділу був різним. Колегія народного комісаріату юстиції УСРР у 1920 р. складалася з п'яти осіб, зокрема, голови колегії (народного комісара юстиції), заступника народного комісара юстиції, двох членів колегії та секретаря. До складу відділу управління справами входили три підвідділи: загальний (15 осіб); фінансово-розрахунковий (9 осіб); господарський (36 осіб). Судово-слідчий відділ складався з загального підвідділу (23 особи); підвідділу судового будівництва і судового контролю (21 особа); контрольного-слідчого підвідділу (20 осіб); статистичного підвідділу (26 осіб). Найчисельнішим був центрально-каральний відділ. До його складу входили такі відділи: загальний (10 осіб); організаційно-інструкторський (9 осіб); адміністративно-господарський (5 осіб); культурно-просвітницький (9 осіб); технічно-виробничий (11 осіб); медико-санітарний (6 осіб); кошторисно-фінансовий (8 осіб); стіл патронату (3 особи); конвойний (11 осіб). Відділ кодифікації, законодавчих пропозицій і консультацій структурно поділявся на чотири підвідділи: загальний (26 осіб); підвідділ публікацій (12 осіб); касаційний відділ (9 осіб); Верховний Касаційний суд (26 осіб) [8, с. 197–201].

Організаційно-правові засади діяльності колегії НКЮ УСРР пояснювалися в листі Народного комісаріату юстиції УСРР № 14 від 05 липня 1919 р., в якому зазначалося, що колегії народних комісаріатів створюються та функціонують відповідно до Конституції РСФРР 1918 р., а внутрішній порядок діяльності колегій визначається положеннями про відповідні колегії, які прийняті в кожному народному комісаріаті [9]. Кількісний та персональний склад колегії кожного наркомату був різним, наприклад, колегія НКЮ УСРР у 1920 р. складалася з наркома, заступника наркома та 2 членів колегії [10].

Нове Положення про Народний комісаріат юстиції було затверджене Положенням ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р. (Далі – Положення 1921 р.). Порівняно з попередніми, воно більш детально регламентувало завдання та структуру Наркомюсту УСРР, а також завдання його структурних підрозділів [11]. Основні завдання Народного комісаріату юстиції УСРР були передбачені ст. 1 Положення ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р., зокрема: а) організація інструктажу і спостереження за діяльністю відділів юстиції, органів суду, слідства, захисту і звинувачення, спостереження за діяльністю Комісії у справах із неповнолітніх; б) нагляд за правильним і одноманітним тлумаченням законів усіма судовими і слідчими органами УСРР, за відповідністю їх діяльності принципам соціалістичної правосвідомості й спільної політики Робіничо-господарського уряду; в) розробка і розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств; г) кодифікування законодавства, публікація законодавчих актів і постачання законодавчих матеріалів усім відомствам; ґ) керівництво і спостереження за процесом відокремлення церкви від держави; д) розробка спільних заходів покарання, організація виправного трудового режиму для осіб, позбавлених свободи як за вироком суду, так і в порядку попереднього слідства, організація місць позбавлення волі і завідування ними, завідування конвойною вартою; е) збір і розробка статистичного матеріалу про ді-

яльність судових, слідчих і каральних органів НКЮ УСРР [11].

В юридичній літературі існують різні погляди щодо закріплених в Положенні 1921 р. повноважень НКЮ УСРР. Зокрема, Бадалова О.С. зазначає, що одне з центральних місць в діяльності НКЮ УСРР займав нагляд за роботою відділів юстиції, судів, органів слідства, захисту і обвинувачення [12, с. 59]. Вітчизняний дослідник Предместніков О.Г. стверджує, що ці завдання перетворювали Народний комісаріат юстиції УСРР в керівний адміністративний орган із необмеженими повноваженнями у сфері правозахисної та правоохоронної діяльності [1, с. 37]. С.В. Олефіренко вказує на низку невласних органів юстиції функцій Народного комісаріату юстиції, наприклад, щодо розслідування деяких категорій кримінальних справ та підтримки обвинувачення в судах [13, с. 130]. У зв'язку з цим варто погодитися з Предместніковим О.Г., який стверджує, що такий підхід до організації НКЮ УСРР не відповідає розумінню органів юстиції як суб'єктів забезпечення законності, правосуддя та справедливості [1, с. 37].

Згідно з Положенням 1921 р. НКЮ УСРР очолювали народний комісар та колегія. Структурно колегія складалася з голови (народний комісар юстиції) та п'яти членів. Народний комісар юстиції та члени колегії мали право державного звинувачення проти всіх порушників закону, відкриваючи у встановленому порядку судово-переслідування [11].

Відповідно до Положення 1921 р. змінилася і структура НКЮ УСРР. У наркоматі УСРР були створені такі відділи: організаційно-інструкторський відділ; відділ судового контролю; відділ законодавчих пропозицій і кодифікування; виправно-трудова відділ; відділ відокремлення церкви від держави; відділ статистики; кошторисно-фінансовий відділ; відділ управління справами. Для виконання доручень Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, РНК УСРР та Народного комісаріату юстиції при НКЮ УСРР була організована Слідча група щодо провадження термінових розслідувань [11].

Після утворення СРСР змінилися й організаційно-правові засади функціонування НКЮ УСРР. Народні комісаріати стали поділятися на спільні (загальносоюзні) для всього СРСР та об'єднані, органами яких у республіках були одноіменні наркомати. Народні комісаріати юстиції, землеробства, внутрішніх справ, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення були республіканськими [14, с. 227].

Діяльність народних комісаріатів регламентувалася Загальним положенням про народні комісаріати СРСР від 12 листопада 1923 р. та Загальним положенням про народні комісаріати УСРР від 12 жовтня 1924 р. [15, с. 28]. Правові засади діяльності НКЮ УСРР визначалися Положенням про Народний комісаріат юстиції УСРР 1923 р. та 1929 р.

Порівняно з Положенням 1921 р., Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене постановою Всеукраїнського центрального виконавчого комітету 01 серпня 1923 р. (Далі – Положення 1923 р.), розширювало завдання НКЮ УСРР. Зокрема, на Народний комісаріат юстиції покладалися такі обов'язки: а) загальне керівництво, організація й інструктування всіх чинних на території УСРР судових установ, прокуратури, органів слідства, нотаріату та судових виконавців; б) видання наказів та інструкцій, що визначають діяльність Найвищого Суду, Народних судів і взагалі всіх судових установ УСРР; в) нагляд за діяльністю земельних і арбітражних комісій, примирних камер, третейських судів та аналогічних установ, що виконують судові функції; г) нагляд за діяльністю колегії захисників і організацією юридичної допомоги населенню; ґ) розгляд і встановлення порядку розв'язання спірних питань про розмежування компетенції органів юстиції та органів інших відомств; д) попередній розгляд всіх законопроектів, що подаються до ВУЦВК і Раднаркому, та проектів загальнонормативних постанов; е) нагляд за провадженням кримінальних і цивільних справ, в яких зацікавлений Уряд УСРР, за кордоном; є) тлумачення чинних законів на запити центральних і місцевих органів і на підставі доручення

ВУЦВК і Раднаркому, а також з власної ініціативи; ж) оголошення законів і розпоряджень Уряду, а також статутів різних товариств, що мають всеукраїнське значення, та нагляд за приватними виданнями згаданих законів і розпоряджень; з) розробка спільно з НКСВ правил «Про напутньо-трудоу систему» відносно осіб, засуджених до позбавлення волі або до примусових робіт без позбавлення волі, і догляд за правильним функціонуванням місць позбавлення волі і напутно-трудоу установ, нагляд за діяльністю комісій у справах неповнолітніх; и) участь у розробці програми підготовки радянських юристів в юридичних школах і правових відділах вищих шкіл, організація (за погодженням з Головним комітетом професійно-технічної освіти) короткотермінових курсів для судових робітників [16].

Положення 1923 р. реформувало й організаційну структуру НКЮ УСРР. Зокрема, наркомат юстиції очолював народний комісар, який був одночасно і прокурором республіки. При народному комісарі діяла колегія як структурний елемент наркомату. НКЮ УСРР поділявся на такі відділи: судоустрою і догляду; адміністративно-фінансовий; законодавчих проектів кодифікації; прокуратури; видавничий відділ [16].

Висновки і пропозиції. Таким чином, організаційно-правові засади створення та функціонування Народного комісаріату юстиції УСРР регламентувалися Конституцією УСРР 1919 р., положеннями «Про Народний комісаріат юстиції УСРР» 1919 р., 1921 р., 1923 р., 1929 р., які по-різному визначали повноваження та організаційну структуру НКЮ УСРР. Варто зауважити, що завдання НКЮ УСРР, незважаючи на те, що були закріплені в Положеннях про Народний комісаріат юстиції УСРР, не були чітко визначені, про що свідчить дублювання повноважень різними відділами наркомату. Організаційна структура наркомату в 1920-х рр. також зазнавала еволюційних змін, зокрема, відповідно до Положення 1921 р. очолювали НКЮ УСРР народний комісар та колегія, а відповідно до Положення 1923 р. наркомат юстиції очолював народний комісар, а при ньому діяла колегія.

Список використаної літератури:

1. Предместніков О.Г. Історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції Української РСР у 1918–1956 роках / О.Г. Предместніков // Право і суспільство. – 2015. – № 6, частина 3. – С. 35–41.
2. Хрестоматія з історії держави і права України. – У 2-х томах. Том 2. Лютий 1917–1996. / За редакцією В.Д. Гончаренка. – К., 2000. – 726 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.1, оп. 1, спр. 13. – 45 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А.М. Михненко (співголова), М.М. Білинська (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
5. О Народном комиссариате юстиции (Положение) : Постановление СНК Украины // Известия Временного Рабоче-крестьянского правительства Украины и Харьковского совета рабочих депутатов. – 1919. – № 57.
6. Об учреждении IX Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного судебного контроля : Декрет СНК Украины // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 37. – Ст. 443.
7. Об учреждении X Отдела Народного комиссариата юстиции – Верховного кассационного суда : Декрет СНК Украины // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 37. – Ст. 444.
8. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.8, оп. 1, спр. 68. – 237 с.
9. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 8, оп. 1, спр. 11. – С. 1.
10. Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених РСФРР. – № 10. – 12–22 травня 1920 р. – С. 240.
11. О Народном комиссариате юстиции : Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 05 октября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 20. – Ст. 572.
12. Бадалова О.С. Органи юстиції в Україні: становлення та основні завдання / О.С. Бадалова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Державне управління». – 2011. – Т. 165. – С. 58–62.
13. Олєфіренко С.В. Становлення органів юстиції в контексті українського державотворення / С.В. Олєфіренко // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 128–134.
14. Історія держави і права України : навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. Курс лекцій / За ред. проф. В.Д. Гончаренка. – К. : Вентурі, 1996. – 288 с.
15. Дудченко О.С. Правове регулювання формування та діяльності народних комісаріатів УСРР в першій половині 1920-х рр. / О.С. Дудченко // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 1. – С. 26–30.
16. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 01 серпня 1923 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230019.html.

Дудченко О. С. Организационно-правовые основы функционирования Народного комиссариата юстиции УСРР в 1920-х гг.

В статье проанализированы организационно-правовые основы создания и функционирования Народного комиссариата юстиции УСРР в 1920-х гг. На основе нормативно-правовых актов и архивных материалов исследованы организационная структура и полномочия Народного комиссариата юстиции УСРР.

Ключевые слова: *коллегия народного комиссариата, народный комиссариат юстиции, народный комиссар, постановление, Совет народных комиссаров УСРР, распоряжения.*

Dudchenko O. Organizational and legal basis of the functioning of the National commissariat of justice of USSR in the 1920s

The article analyzes the legal basis of the establishment and functioning of National Commissariat of justice of USSR in the 1920s. On the basis of legal acts and archival materials the organizational structure and credentials of the National Commissariat of justice of USSR is investigated.

Key words: *Collegium of the National Commissariat, National Commissariat of justice, National Commissioner, resolution, Council National Commissars of the USSR, disposal.*