УДК 351.74(09)(477)

Галкін Д.В.
к.ю.н., старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності Харківського національного університету внутрішніх справ

Організація та структура Народного комісаріату юстиції УСРР у 1920-х роках XX століття

Анотація. В статті розглядається процес організації та діяльності Народного комісаріату юстиції УСРР у 1920-х рр. XX століття.

Ключові слова: юстиція, Народний комісаріат юстиції, структура, штати.

Аннотация. В статье рассматривается процесс организации деятельности Народного комиссариата юстиции УССР в 20-х годах XX столетия.

Ключевые слова: юстиция, народный комиссариат юстиции, структура, штаты.

Summary. The article deals with the process of the organization and activity of the People's commissariat of justice in the 1920s of XX sencery.

Key words: justice, the People's commissariat of justice, structure, states.

Органи юстиції формувались протягом тривалого періоду часу, зазнаючи постійних змін та удосконалень, що простежується з моменту виникнення Міністерства юстиції Російської імперії, створення Міністерства судових справ, існування в радянський час Народного комісаріату юстиції УРСР і до появи Міністерства юстиції України вже за часів незалежності. Органи юстиції протягом всього періоду існування тісно пов’язані з судовими органами і навіть якийсь час контролювали їх діяльність. Зважаючи на важливу роль та особливі функції згаданого міністерства, його діяльність розширюється і починається новий період в історії Мін’юсту. Ці обставини роблять дослідження даної проблематики безперечно актуаль-

ним. На сьогоднішній день в історичній та історично-правовій науці питання штатної побудови робітничо-селянської міліції, зокрема на початковому етапі розвитку, розглядалося лише побіжно. Аналізуючи стан історіографії даної проблеми, слід звернути увагу на роботи В.М. Алтуєва, І.Г. Біласа, О.М. Бандурки, С.І. Власенка, М.М. Войцеховського, О.А. Гавриленка, О.М. Головка, І.М. Єропкіна, А.В. Міщенка, П.П. Михайленка, Р.С. Мулукаєва, І.І. Олійника, А.Є. Шевченка, О.Н. Ярмиша. Втім багато аспектів цього процесу до сьогодні залишається висвітленими фрагментарно.

Джерельна база статті ґрунтується на документах Державного архіву Харківської області, Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України, а також нормативно-правових актах, і законодавчих, і відомчих, вміщених в офіційних періодичних виданнях урядів УСРР і Союзу РСР, а саме «Бюлетені Народного комісаріату юстиції УСРР», офіційних органах НКЮ УСРР («Вестник советской юстиции», «Вісник радянської юстиції», «Революційне право» та ін.) та НКЮ РСФРР («Еженедельник советской юстиции»).

Метою даної статті є дослідження основних тенденцій формування організаційно-функціональної структури Народного комісаріату юстиції УСРР у першій половині 20-х років минулого сторіччя.

У квітні 1918 р. у зв'язку з окупацією України військами німецько-австрійських інтервентів органи Радянської влади змушені були згорнути свою роботу, частково перейти на підпільне становище, ставлячи своїм головним завданням організацію боротьби українського народу проти інтервентів. На чолі народної боротьби стали більшовики. У липні 1918 р. у Москві відбувся І з'їзд КП(б), що заснував Комуністичну партію більшовиків України як невід'ємну частину РКП(б).

У грудні 1918 р. в Україні був створений Тимчасовий робітничо-селянський уряд, що до ІІІ Всеукраїнського з'їзду Рад здійснював повноваження не тільки уряду, але й республіканського з'їзду Рад і ЦВК. При уряді були створені відділи в т.ч. юридичний на чолі із завідувачем і колегією. З кінця січня 1919 р. відділи стали називатися комісаріатами, а уряд – Радою Народних Комісарів, хоча до березня 1919 р. (до скликання ІІІ Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів) вона залишалося надзвичайним тимчасовим органом влади в республіці і її повнова-

ження виходили за рамки повноважень уряду.

ІІІ Всеукраїнський з'їзд Рад, що відбувся 6-10 березня 1919 р. і прийняв першу в історії України конституцію, у якій закріпив систему вищих органів влади та управління радянської України. У числі Народних комісаріатів Конституцією УСРР 1919 р. був вказаний Народний комісаріат юстиції (НКЮ).

До осені 1919 р. обстановка знову загострилася, майже вся Україна була захоплена білогвардійськими денікінськими військами. У вересні 1919 р. було ухвалене рішення про евакуацію урядових установ республіки. НКЮ УСРР був евакуйований до Москви, його майно і справи, у зв'язку з тимчасовою ліквідацією наркомату, були передані Нарком'юсту РСФРР. Справи Нарком'юсту УСРР були прийняті І з'їздом НКЮ РСФРР, 15 жовтня 1919 р. частина працівників НКЮ УСРР була переведена на роботу до Нарком'юсту РСФРР. Ці заходи мали велике значення, тому що, з одного боку, дозволяли зберегти кадри та архіви НКЮ України, а з іншого боку, працівники НКЮ УСРР отримали можливість безпосереднього знайомства з досвідом Російської федерації в сфері управління будівництвом органів юстиції.

В результаті розгрому денікінців і петлюрівців були створені умови для відновлення радянського державного апарату на Україні. Надзвичайно складне політичне та економічне становище України, нестача досвідчених кадрів змусили владу знову звернутися до надзвичайних органів влади в центрі та на місцях. У грудні 1919 р. був створений Всеукраїнський революційний комітет на чолі з Г.І. Петровським. Всеукрревком став вищим законодавчим і виконавчим органом Радянської України. При ньому були утворені 13 комісій для управління окремими галузями державного життя, у т.ч. комісія юстиції. Її офіційна назва, затверджена постановою Всеукрревкома від 19 січня 1920 р., – «технічна комісія зі справ юстиції» [1, с. 53-54].

Зі стабілізацією обстановки в Україні відновлювалися передбачені Конституцією УСРР органи влади та управління. На засіданні Всеукрревкому 19 лютого 1920 р. було ухвалене рішення про його саморозпуск і відновлення діяльності НКЮ, Президії ЦВК і РНК. Комісія зі справ юстиції була перетворена в Народний комісаріат юстиції УСРР.

Таким чином, організаційні перебудови центрального органу управління в галузі юстиції були продиктовані насамперед політич-

ною обстановкою в Україні; з початку 1920 р. його організаційна форма була остаточно встановлена як Народний комісаріат юстиції.

Для ефективного функціонування НКЮ як суб'єкта управління дуже важливо було правильно визначити внутрішню структуру його апарата, тобто його організаційну структуру. Організаційна структура органу управління – це сукупність його підрозділів, схема розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган і система взаємин його підрозділів. У досліджуваний період організація структури НКЮ визначалася актами РНК УСРР, найважливішим з яких було положення про Народний комісаріат юстиції, прийняте в лютому 1919 р. [2].

Положення, виходячи з визначальної ролі завдань (функцій) НКЮ стосовно його структури, встановлювало основні структурні підрозділи Нарком'юсту, розподіл повноважень між ними та відповідальність.

Найважливішими підрозділами у структурі НКЮ були його керівництво, що складалось з Народного комісара, його заступника та колегії, і відділи. Назва «відділ» для основних структурних підрозділів народних комісаріатів уперше було застосована в Народному комісаріаті і увійшла законодавчу практику спочатку Російської, а потім і інших радянських республік.

Відділи мали свою внутрішню структуру, що визначалася керівництвом НКЮ. Наявність структурних підрозділів об'єктивно зумовлювалася необхідністю розподілу управлінських функцій. Кожен відділ НКЮ відповідав за визначену Положенням ділянку роботи та мав відносну самостійність усередині комісаріату. Однак, не всі сторони організаційної структури НКЮ мали міцну правову основу, це зумовлювалося занадто малим досвідом державного будівництва, оскільки, Радянська держава йшла непроторенним шляхом.

Згідно положення про Народний комісаріат юстиції 1919 р. у ньому мало бути 7 відділів:

1. Організаційно-інструкторський – для організації інструктування судових органів і юридичних відділів виконкомів губернських, повітових і міських Рад.

2. Законодавчих пропозицій і кодифікації – для розробки законопроектів в області цивільного та кримінального права, сприяння наркоматам і іншим центральним установам у підготовці проектів законів з питань, що відносяться до їхньої компетенції, а також

для систематизації чинного законодавства.

3. Дублювання законів – для редагування та видання декретів, а також для видання збірників законодавчих матеріалів і наукових праць з юридичних проблем.

4. Довідково-юрисконсультський – для видачі довідок і висновків наркоматом іншим радянськими установам та для організації юридичної допомоги населенню.

5. Контрольно-слідчий – для здійснення нагляду за діяльністю судових і слідчих органів республіки і юридичних відділів місцевих Рад і перевірки особового складу, а також для провадження розслідування у кримінальних справах й інших справах згідно особливих постанов НКЮ.

6. Тюремно-каральний – для керівництва та нагляду за застосуванням покарань, а також для управління місцями позбавлення волі.

7. Адміністративний – для обслуговування потреб самого Наркомату. [2].

Незабаром Нарком'юсту було дозволено організувати статистичний відділ, що став восьмим відділом Наркомату [3].

Подальший розвиток структури НКЮ в 1919 р. був пов'язаний з розширенням його компетенції. Постановою РНК України «Про введення посади Верховних народних слідчих» у квітні 1919 р. Нарком'юсту було надане право вилучати особливо важливі чи складні кримінальні справи з ведення народних судів і революційних трибуналів. Для проведення слідства щодо них у склад контрольно-слідчого відділу були введені посади Верховних народних слідчих [4].

У зв'язку з активізацією діяльності народних судів і революційних трибуналів, виникла необхідність уточнення функцій відділів Наркомату юстиції по нагляду за законністю в судово-слідчій діяльності. Згідно декрету РНК УСРР, опублікованого 17 квітня 1919 р., у складі НКЮ був створений дев'ятий відділ – Верховний судовий контроль для здійснення та централізації постійного загального нагляду за діяльністю всіх судових органів, зокрема, за правомірністю прийнятих ними рішень, вироків та ухвал. Нагляд за слідством залишився у компетенції контрольно-слідчого відділу. Одночасно був утворений десятий відділ Народного комісаріату юстиції – Верховний касаційний суд. До його функції входив розгляд скарг щодо вироків революційних трибуналів. Взаємини Верхо-

вного касаційного суду та Верховного судового контролю були врегульовані спеціальною інструкцією НКЮ від 29 червня 1919 р. НКЮ в досліджуваний період займався також організацією карного розшуку. У середині 1919 р. РНК УСРР підпорядкував органи карного розшуку та слідчо-кримінальної міліції Народному комісаріату юстиції, а на місцях – губ'юстам, а також колегіям громадських обвинувачів, що спричинило ліквідацію відділу карного розшуку як підвідділу міліції НКВС. Слід зауважити, що таке становище органів карного розшуку в системі радянського апарату було не зовсім вдалим, оскільки сприяло роздробленню, роз'єднанню органів міліції та утруднювало координацію її роботи. Тому надалі, в лютому 1920 р., карний розшук знову був переданий у відомство внутрішніх справ УСРР [5].

Влітку 1919 р. в основному була визначена організаційна структура Народного комісаріату юстиції, а саме був визначений склад його основних структурних підрозділів, розподілені між ними завдання, повноваження та відповідальність.

Структуру НКЮ УСРР у перші роки Радянської влади можна визначити як комбіновану. Співвідношення функціональних галузевих основ у внутрішній структурі Народного комісаріату юстиції УСРР у розглянутий період визначалося цілим рядом факторів: завданнями, що покладалися на органи юстиції, змістом компетенції НКЮ, характером керованої галузі, що об'єднала різні за своїм правовим становищем об'єкти управління та гострою нестачею кадрів.

Найважливішою рисою структури НКЮ була спрямованість більшості його відділів на об'єкти управління. У перші роки Радянської влади, коли насамперед потрібно було ці об'єкти створити, такий підхід до організації внутрішньоструктурних ланок апарату НКЮ був доцільним, що підтверджується аналізом його діяльності щодо створення судових і слідчих органів республіки та інших юридичних установ. Специфікою виправно-трудової справи пояснюється створення в структурі НКЮ суто галузевого центрально-карального відділу, усередині якого, однак, були і функціональні підрозділи (наприклад, кошторисно-фінансове відділення). До галузевих відділів НКЮ відносились також відділи публікації законів, законодавчих пропозицій і кодифікації, довідково-юрисконсультський, пізніше слідчий. Характер компетенції НКЮ, зокрема, наділення його наглядовими повноваженнями, визначив створення в його складі функціональних відділів – контрольно-

судового, контрольно-слідчого. До допоміжних підрозділів наркомату були віднесені адміністративний відділ і відділ статистики. Умовами громадянської війни та інтервенції було продиктоване створення в НКЮ Верховного касаційного суду.

Аналіз діяльності НКЮ в 1919 р. дозволяє говорити про позитивне значення його структури. Як похідна щодо функцій наркомату, структура водночас мала зворотний вплив на рівень реалізації цих функцій. Однак у досліджуваний період досягнута діалектична єдність внутрішньої будови НКЮ і його функцій порушувалося, тому що у ході громадянської війни в особливо важкі для Радянської республіки моменти доводилось скорочувати апарат радянських установ, у тому числі НКЮ, «щоб одержати для посилення військової роботи велику кількість готових працівників». Скорочення апарату Наркомату юстиції викликало необхідність об'єднувати відділи. Водночас і в ці важкі моменти не знімалося завдання пошуку кращих форм організації внутрішньої структури НКЮ з метою найбільш ефективного вирішення поставлених перед наркоматом завдань.

Структура НКЮ була досить гнучкою, що дозволяло, за необхідності, легко вносити в неї ті чи інші зміни. Так, у комісії юстиції Всеукрревкому було не 10, а 6 відділів: судово-слідчий; організаційно-інструкторський, контрольно-слідчий, судового контролю і статистичний; відділ законодавчих пропозицій і кодифікації; відділ публікації законів; довідково-юрисконсультський відділ; тюремно-каральний відділ і адміністративний відділ. У березні 1920 р. був відновлений Верховний касаційний суд [6, с. 26].

Однак, у зв'язку зі скороченням штатів всіх народних комісаріатів, колегія НКЮ приймає знову рішення про злиття ряду відділів і підвідділів наркомату. Оскільки обсяг повноважень НКЮ при цьому залишався незмінним, важливо було при скороченні штатів забезпечити нормальне функціонування комісаріатів. Відділи не ліквідувалися механічно, а перетворювалися в підвідділи. І все ж таке вимушене скорочення апарату НКЮ не могло не позначатися на ефективності його діяльності. Воно призводило до зниження рівня організаційної забезпеченості функцій наркомату, порушувало правильне співвідношення між цими функціями і його структурою. Так, наприклад, ліквідація відділу публікації законів і перетворення його в підвідділ призвела до порушення внутрішніх і зовнішніх зв'язків відділів і, в кінцевому результаті, унеможливила успішне

виконання функцій публікації законів. Згідно постанови комісії ЦК КП (б)У про скорочення штатів від 23 липня 1920 р. відділ публікації законів був відновлений. Повністю відділи НКЮ були відновлені тільки до жовтня 1920 р. (крім юрисконсультського, який залишився підвідділом у складі відділу законодавчих пропозицій і кодифікації).

Разом з тим, навіть у розглянуті важкі роки Наркомат шукав шляхи вдосконалення структурних ланок для того, щоб зробити структуру Наркомату раціональною, мобільною, оперативною та економною. Так після тривалих пошуків і ряду перебудов визначилася внутрішня структура Центрального карального відділу (ЦЕКВ). Вона була зафіксована в прийнятому НКЮ в липні 1920 р. положенні «Про центральний і місцеві каральні відділи УСРР». ЦЕКВ складався з 8 відділень на правах відділів (організаційно-конструкторського) загального, адміністративно-господарського, лікарсько-санітарного, кошторисно-фінансового, культурно-просвітнього, техніко-виробничого і конвойного. Очолювали ЦЕКВ завідувач, заступник завідувача і головний секретар. У порівнянні з іншими відділами НКЮ в ЦЕКВ було більше автономії, він мав особливий кошторис доходів і видатків, завідувачеві ЦЕКВ надавалося право розподілу посад і асигнувань між губерніями.

В 1920 р. постановою РНК України на НКЮ було покладене втілення в життя декрету Робітничо-селянського уряду України від 22 січня 1919 р. «Про відокремлення церкви від держави та школи від церкви», на підставі цього нормативного акту у складі відділу законодавчих пропозицій і кодифікації був засновано структурний підрозділ по відокремленню церкви від держави.

У підсумку доцільно зазначити, що становлення органів юстиції України відображає рівень розвитку суспільства і суспільних відносин, які існували в конкретний історичний період.

Література:

1. ЦДАВО ф-2360, оп. 1, с. 3, арк. 53-54
2. СУ УСРР, 1919, № 18, ст. 195
3. СУ УСРР, 1919, № 18, ст. 374
4. СУ УСРР, 1919, № 36, ст. 435
5. СУ УСРР, 1919, № 37, ст. 433
6. ЦДАВО ф-8, оп. 1, с. 156, арк. 26