

УДК 343.163(477)“1917/1921”

В. І. Мичка

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

## РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ НА ДОСУДОВИХ СТАДІЯХ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1921)

**Постановка проблеми.** Досліджуючи будь-яке явище, вкрай важливо з'ясувати його генезу – причини виникнення, особливості становлення та розвитку, виокремити ті чинники, що впливали на цей процес. Не є виключенням і встановлення ролі органів прокуратури у належному функціонуванні правового механізму сучасної держави. Зважаючи на це, вважаємо доцільним досліджувати еволюцію органів прокуратури та її функцій, зокрема і на стадії досудового слідства, у історико-правовому контексті, з врахуванням національних правових традицій. Цілком слушною, у цьому контексті, виглядає думка професора В. Баскова, який наголошував на тому, що «історичне дослідження створення і формування будь-якого державного органу допомагає краще зрозуміти історичне призначення цього органу, його місце в системі інших державних органів, а також історичну необхідність виконання покладених на нього функцій» [1, с. 3].

Сто років тому, у бурхливому вирі подій Національної революції, мала місце перша у новітній українській історії спроба здобути власну державність та розбудувати систему відповідних державних інститутів, одним з яких була прокуратура. Як тодішні лідери бачили її функції, чим вони відрізнялися від функцій притаманних імперській прокуратурі, чи було в українських національних силах спільне бачення подальшого реформування органів прокуратури? Це тільки не велика частина питань, що і сьогодні викликають як теоретичний, так і прикладний інтерес.

До того ж, аналіз ролі органів прокуратури на досудових стадіях слідства в роки Української революції має вагоме історико-правове значення, через те, що на відміну від дій більшовицького уряду, який намагався в той час докорінно змінити парадигму кримінального процесу, скасувати в т.ч. інститут адвокатури, «декласувати» самих адвокатів, українська прокуратура, створена в часи революції, а також незважаючи буремні часи, намагалася діяти на принципах змагальності, презумпції невинуватості, поваги до прав та свобод людини. Як вказував у зверненні до судових установ і прокурорів генеральний секретар юстиції М. Ткаченко 18 листопада 1917 р. «необхідність побудування правової держави обумовлює організацію правового устрою на цілій території на основі виявлених через Центральну раду бажань» [2, с. 73].

Сьогодні дослідники відчують істотний брак документації, яка б допомогла пролити світло на юридичну практику тих років – відсутні відповідні статистичні матеріали, вкрай мало у архівах зберіглося документів з різних стадій кримінального судочинства, аналіз яких дозволив би встановити як практична діяльність правоохоронних органів, зокрема і прокуратури збігалася з нормативно-правовими актами, що видавалися Центральною Радою, Українською державою, Директорією УНР.

Тим не менш, навіть зважаючи на всі недоліки, нетривалий час існування та фрагментарність джерельної бази, не викликає жодних сумнівів, що саме у період Національної революції, було зроблено перші кроки на шляху формування органів прокуратури, правонаступницею якої є сучасна Прокуратура України. З огляду на це, цілком обґрунтованим є підвищений науковий інтерес до дослідження цього періоду з боку сучасних фахівців у галузі історії держави і права.

**Стан наукової розробки проблеми.** Визначаючи ступінь наукового дослідження даної теми, слід зауважити, що проблемі становлення органів прокуратури в Україні та їх функцій, вітчизняні фахівці у галузі історико-правової науки приділяли певну увагу. У своїх працях генезу органів прокуратури на теренах України намагалися дослідити В. Клочков, Є. Попович, В. Сухонос [3–6]. У центрі уваги В. Малюги перебували питання, пов'язані з визначенням тих принципів, на яких базувалася діяльність прокуратури [7]. В. Юсупов став автором публікації, у якій спробував окреслити основні етапи у розвитку органів прокуратури в українських землях до здобуття Україною незалежності [8]. Історико-правові аспекти становлення та розвитку прокуратури України стали предметом дослідження таких дослідників, як В. Миколенко, О. Литвак та П. Шумський [9–10].

В. Бесчасний, О. Філонов, В. Суботін розглядали еволюцію органів прокуратури крізь призму змін у системі організації державної влади на різних історичних етапах тощо. Встановленню місця прокуратури у правоохоронній системі, що існувала в українських землях саме у період Національної революції 1917–1921 рр., були присвячені публікації М. Бортуна, П. Гламазди та Ю. Даниленко [11–13].

Підсумовуючи огляд наукової літератури з теми дослідження, зазначимо, що більшість положень, запропонованих науковцями, мають узагальнюючий, а подекуди, і дискусійний характер. Переважна більшість дослідників обмежувалася констатацією факту незмінності функцій прокуратури, що діяла за часів Центральної Ради, Української держави та Директорії, у порівнянні з імперським періодом. Подібна ситуація зумовлює актуальність проведення нових досліджень, які б допомогли уточнити, які саме функції були притаманні прокуратурі на досудових стадіях слідства під час різних етапів Національної революції.

**Метою статті** є аналіз вітчизняного законодавства часів Української революції 1917–1921 рр., на предмет виявлення будь-яких нормативних інновацій стосовно характеру кримінально-процесуальних функцій прокуратури на досудових стадіях кримінального судочинства у порівнянні з законодавством часів Російської імперії, що діяло на теренах України.

**Виклад основного матеріалу.** Всупереч тому, що вже внаслідок лютевської революції останній російський імператор Микола II зрікся влади ще на початку березня 1917 року і тоді ж було створено Українську Центральну раду (УЦР), стара прокуратура продовжувала свою роботу, зокрема і на території українських губерній, до жовтня 1917 року [14, с. 91].

Основним нормативним актом при здійсненні кримінального судочинства залишався відповідний Статут 1864 року, що закріплював основні принципи кримінального процесу на різних його стадіях. Щодо функцій прокуратури на досудових стадіях, то, як і в минулі часи, ними були порушення переслідування, керівництво процесом проведення дізнання, нагляд за попереднім розслідуванням, направлення справ на розгляд суду. Прокурори і їх заступники попереднього розслідування самі не проводили, але давали тільки пропозиції судовим слідчим і контролювали проведення розслідування, уповноваженими на те особами.

Після одержання матеріалів попереднього розслідування прокурор був зобов'язаний розглянути чи належить справа до компетенції прокурорської влади, чи розслідування проведено з потрібною повнотою та чи слід обвинуваченого передати суду, чи його справа повинна бути закрита. Висновок прокурора оформлювався в формі обвинувального акта [15, с. 83–84].

Лише прихід до влади у Петрограді більшовиків, які одним з перших своїх декретів «Про суд», скасували царську прокуратуру, змусив діячів УЦР замислитися над створенням власної системи правоохоронних органів, серед яких чільне місце мала посісти прокуратура. Активізація цьо-

го процесу відбулася після оголошення III Універсалу та створення Української народної республіки (УНР) [16, с. 242]. Але навіть на першому етапі існування УНР, все ще формально діяли інституції, вже зниклої держави. Так, наприкінці листопада, УЦР ухвалює закон, де вказувалося: «До внесення змін у законодавчому порядку залишаються в силі й усі державні уряди й установи, які залишалися на території Української Народної Республіки до дня 7 листопада 1917 року, з дотеперішнім їх ділокругом, урядженням і штатами як уряди і установи Української Народної Республіки» [17, с. 178].

Саме тому судові та правоохоронні органи Української Народної Республіки у своїй діяльності керувалися кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством Російської імперії зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом. Звичайно, така тактика УЦР дещо загальмувала державотворчі процеси, але з іншого боку, її лідери добре усвідомлювали, що різкі дії зі зламу старого державно-правового механізму можуть мати вкрай негативні наслідки та призвести до поширення анархії та правового нігілізму.

Першим вагомим кроком на шляху створення нової прокуратури, став виданий 15 грудня 1917 р. закон «Про утворення Генерального Суду». У ст. 6 було передбачено створення Прокуратури Генерального Суду: «При Генеральному Судді утворюється Прокуратура. Одному з Прокураторів Генеральний Секретар справ судових надає звання Старшого і доручає провід над Прокуратурою» [18].

Остаточного оформлення органів прокуратури в УНР завершив Закон №23-б від 23 грудня 1917 року «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» [6, с. 52], що регламентував діяльність цього органу на чолі якого було призначено Д. Маркевича. Невдовзі, під час проведення чергового сесійного засідання УЦР, прокурор звернувся до присутніх з наступними словами: «Я призначений першим старшим прокурором Генерального Суду. І через те, що всі інші особи обрані, а я призначений, то я мушу прохати вас санкціонувати це призначення. Не бійтесь цієї назви – «прокурор», бо ми покликані стояти на обороні закону, який би він не був» [19, с. 109]. Цей виступ, на наш погляд, є багато в чому показовим – з одного боку, Д. Маркевич закликає переглянути погляди на прокуратуру, як виключно каральний орган, з іншого – запевняє, що за будь-яких обставин, її головною функцією залишається підтримання законності. Також, враховуючи те, що в складних умовах воєнного часу, суцільної анархії та зростання злочинності нерідко мали місце арешти без чіткого доведення вини й тривале тримання під вартою без розгляду справи в суді, 10 квітня 1918 року заступникам прокурорів

окружних судів було наказано особисто проінспектувати всі місця для утримання заарештованих та надати письмові звіти про стан справ. Крім того, заступники прокурорів неодноразово виїжджали в регіони як за дорученням міністра судових справ, так і в складі парламентських комісій, здійснювали перевірки дотримання законності за окремими зверненнями й клопотаннями громадян [20, с. 19].

Поряд із цим 1 березня 1918 р. Народне Міністерство справ судових УНР надіслало листа головам окружних судів, з'їздів мирових суддів, прокурорам окружних судів про необхідність вжиття всіх заходів стосовно належної роботи судових органів, найшвидшого проведення слідства і розгляду справ, точного виконання судових рішень [3, с. 24]. Звичайно, тільки ефективна взаємодія органів прокуратури і слідства, особливо на досудових стадіях, могла забезпечити прискорення розгляду справ. У останній день свого перебування при владі – 29 квітня 1918 року, діячі Центральної Ради встигли ухвалити конституційний проект, але органи прокуратури в ньому не згадувалися.

Колишній царський генерал Павло Скоропадський, який оголосив себе гетьманом та став фактично авторитарним лідером Української держави, що існувала з кінця квітня до середини грудня 1918 року, проводив доволі активну державотворчу діяльність. Усі законодавчі ініціативи УЦР було скасовано. Що стосується органів прокуратури, то спочатку частина її наглядових функцій була передана до компетенції Генерального Суду Української держави. 8 липня гетьман затвердив, ухвалений Радою Міністрів Закон «Про утворення державного Сенату» [21, с. 27], де конкретизувалися положення стосовно діяльності та функцій прокуратури (ст. 43–48).

Симптоматично, що у преамбулі закону, зазначалося: «Устрій, компетенція, розмір і обсяг прав Державного Сенату..., а також права і обов'язки і відповідальність Сенаторів, аж до видання особливого законодавчого акта, тимчасово визначаються «Учреждением Російскаго Правительствующаго Сената» (Сводъ Зак., т. I, ч. 2, Учр. Прав. Со 1917 года), «Учреждением Судебных Установлений», «Уставами Уголовного і Гражданского Судопроизводства» та іншими до цього законами, оскільки, їх не скасовано вже виданими і не скасованими законами Української Держави та наступними постановами» [22]. За великим рахунком, це була спроба реанімації органів прокуратури у тому вигляді і з тими функціями, які вони виконували за імперських часів.

Стосовно прокурорів Державного Сенату, то вони наділялися правом щодо порушення питань про необхідність правової інтерпретації, внесення доповнень або змін до діючих законодавчих актів.

Природно, що цим правом, вони могли скористатися і на досудових стадіях кримінального судочинства.

Після того, як у грудні 1918 року влада перейшла до Директорії УНР, гетьманські закони перестають бути чинними, а 2 січня 1919 року приймається Закон «Про урядження прокурорського догляду в Україні» та поновлюється діяльність Генерального Суду під назвою «Найвищий Суд Української Народної Республіки» [11, с. 46]. Вкрай важка ситуація, у якій опинилися діячі Директорії з перших днів перебування при владі, змусила їх все частіше вдаватися до методів надзвичайного судочинства, зокрема, при розгляді справ військовими судами, фактично зникають стадії попереднього слідства.

У додатках до Закону «Про надзвичайні військові суди», що з'явилися у серпні 1920 р., прокурорів позбавляли функції внесення акта обвинувачення до суду [15, с. 120]. В цілому ж, Директорія лише відновила ту судову систему, що існувала за часів Центральної Ради. Вкрай несприятлива геополітична ситуація, не дозволила Директорії здійснити серйозних інновацій у функціях прокуратури, які, по суті, визначалися за аналогією з пореформеним законодавством Російської імперії.

**Висновок.** Спираючись на наведені факти, підкріплені аналізом тогочасної нормативно-правової бази, слід відзначити, що протягом нетривалого періоду існування органів прокуратури за часів УНР, Гетьманської держави П. Скоропадського та Директорії, прокурори, переважно, виступали на усіх стадіях кримінального судочинства, як сторона обвинувачення або кримінального переслідування осіб, які були винні у скоєнні злочинів.

Отже, прокуратура не втратила значення правоохоронного органу. Також, на неї покладалася функція нагляду за додержанням законодавства та підтримання обвинувачення під час суду. Як і у дореволюційний період, органи прокуратури діяли при судах, при цьому жодних нових функцій, у порівнянні з імперським періодом на них покладено не було. Зокрема, це стосується і ролі прокуратури на досудових стадіях кримінального судочинства.

В цьому ж контексті також слід визнати вірною думку В. Юсупова про те, що прокуратуру України в добу української революції (1917–1921) можна розглядати з одного боку як аналог того державного органу, який функціонував в Україні після судово-правової реформи в Російській імперії, а з іншого як державно-правовий інститут, що був складовою частиною української державності і тим самим принципово відрізнявся від свого попередника [8, с. 815].

З точки зору тенденцій, що визначають магістральні напрямки у процесах реформування

органів прокуратури України на сучасному етапі, було б корисним звертати увагу на цей досвід вітчизняної історії і уникати непродуманих кроків, які не лише будуть негативно позначатися на ефективності їх діяльності, але й можуть зашкодити міцності та стабільності розвитку української держави.

### Література

1. Басков В. История прокуратуры Российской империи. *Вестник МГУ. Сер. 11: Право*. 1997. № 2. С. 3–13.
2. Мироненко О. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. К., Ін-т Держави і права ім. В.М. Корецького, АПРНУ, 1995. 327 с.
3. Ключков В. Історія прокуратури України: *Монографія*. К.: НТВ «Правник», 2002. 448 с.
4. Попович Є. Шляхи розвитку прокуратури України: *Монографія*. Х.: Торнадо, 2009. 352 с.
5. Сухонос В. Органи, що виконували функції прокуратури в Україні у 1917–1922 роках. *Підприємство, господарство і право*. 2001. № 7. С. 86–90.
6. Сухонос В. Прокуратура у системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспективи розвитку. Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. 448 с.
7. Малюга В. Принципи організації та діяльності прокуратури України: *дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. К., 2002*. 205 с.
8. Юсупов В. Становлення та розвиток органів прокуратури до здобуття незалежності України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 813–818.
9. Миколенко В. Історико-правові аспекти становлення та розвитку прокуратури України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 39–41.
10. Литвак О., Шумський П. Становлення та розвиток прокуратури України. *Вісник Національної академії Прокуратури України*. 2012. № 3. С. 10–15.
11. Бортуг В. Прокуратура в українських землях у часи національної революції 1917–1920 рр. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер. Юридичні науки*. 2008. № 79. С. 44–47.
12. Гламазда П. Місце та роль інституту прокуратури у процесі українського державотворення 1917–1921 років. *Форум права*. 2011. № 2. С. 155–158.
13. Даниленко Ю. Особливості правового статусу прокуратури в Українській народній республіці доби Української Центральної Ради (4 березня 1917 р. – 28 квітня 1918 р.). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 12. С. 122–125.
14. Воронов М. Історія становлення та розвитку прокуратури в Україні. *Сучасні питання економіки і права*. 2013. № 1. С. 90–97.
15. Землянська В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, Гетьманату Скоропадського та Директорії. *Дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень*. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2002. 191 с.
16. Українська Центральна рада: Документи і матеріали. У 2 т. Т. 2: *10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.* / Упорядн.: В. Верстюк. К.: Наукова думка, 1997. 424 с.
17. Копиленко О., Копиленко М. Держава і право України. 1917–1920. *Навчальний посібник*. К.: Либідь, 1997. 208 с.
18. Закон про утворення Генерального Суду (2 грудня 1917). [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу: <https://scicenter.online/derjavi-prava-istoriya-scicenter/zakon-pro-utvorennya-generalnogo-sudu-2grudnya-144037.html>

19. Матеріали і документи IX сесії Центральної Ради № 52 від 15 січня 1918 р. *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*. К.: Наукова думка, 1997. Т. 2. С. 109.

20. Копиленко О. Маловідомі факти з історії прокуратури періоду української революції 1917–1920 років. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року)*. К.: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 18–21.

21. Мавдрик М. Становлення та розвиток Прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 3. С. 22–35.

22. Закон про утворення Державного Сенату. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://lawbook.online/derjavi-prava-istoriya/zakon-pro-utvorennya-derjavnogo-66144.html>

### Анотація

**Мичка В. І. Роль органів прокуратури на досудових стадіях кримінального судочинства в добу Української революції (1917–1921).** – Стаття.

У статті розглядається специфіка національного кримінально-процесуального законодавства часів Української революції 1917–1921 рр. Особливу увагу приділено з'ясуванню функцій прокуратури, зокрема на досудових стадіях кримінального судочинства.

До початку 1918 року, основним нормативним актом при здійсненні кримінального судочинства в українських губерніях залишався відповідний Статут 1864 року, що закріплював основні принципи кримінального процесу на різних його стадіях. Щодо функцій прокуратури на досудових стадіях, то, як і раніше, ними були порушення переслідування, керівництво процесом проведення дізнання, нагляд за попереднім розслідуванням, направлення справ на розгляд суду.

Головні нормативно-правові документи, що стосувалися прокуратури і були прийняті на різних етапах революції, зокрема Закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» Центральної Ради, Закон «Про утворення державного Сенату» Української держави та Закон «Про урядження прокурорського догляду в Україні» Директорії УНР, жодним чином не вплинули на характер функцій прокуратури. Як і у дореволюційний період, органи прокуратури діяли при судах, при цьому жодних нових функцій, у порівнянні з імперським періодом на них покладено не було. Зокрема, це стосується і ролі прокуратури на досудових стадіях кримінального судочинства.

**Ключові слова:** Українська революція, Центральна Рада, Українська держава, Директорія, функції прокуратури, кримінальне судочинство, досудові стадії слідства.

### Аннотация

**Мичка В. И. Роль органов прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства в сутки Украинской революции (1917-1921).** – Статья.

В статье рассматривается специфика национально-уголовно-процессуального законодательства времен Украинской революции 1917–1921 гг. Особое внимание уделено выяснению функций прокуратуры, в частности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

К началу 1918 года, основным нормативным актом при осуществлении уголовного судопроизводства

в украинских губерниях оставался соответствующий Устав 1864 года, закреплявший основные принципы уголовного процесса на различных его стадиях. Относительно функций прокуратуры на досудебных стадиях, то, как и раньше, к ним относились: начало преследования, руководство процессом проведения дознания, надзор за предварительным расследованием, направленные дела на рассмотрение в суд.

Главные нормативно-правовые документы, касающиеся прокуратуры, принятые на разных этапах революции, в частности Закон «Об устройении прокурорского надзора на Украине» Центральной Рады, Закон «Об образовании государственного Сената» Украинского государства и Закон «О устройении прокурорского надзора в Украине» Директории УНР, никоим образом не повлияли на характер функций прокуратуры. Как и в дореволюционный период, органы прокуратуры действовали при судах, при этом никаких новых функций, по сравнению с имперским периодом на них возложено не было. В частности, это касается и роли прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

*Ключевые слова:* Украинская революция, Центральная Рада, Украинская держава, Директория, функции прокуратуры, уголовное судопроизводство, досудебные стадии следствия.

### Summary

***Mychka V. I. The Role of the Prosecutor's Office at the Pre-Trial Stages of Criminal Justice in the Age of the Ukrainian Revolution (1917–1921).*** – Article.

The article deals with the specifics of the national criminal procedure legislation of the time of the Ukrainian Revolution of 1917–1921. Particular attention is paid to clarifying the functions of the prosecutor's office, in particular at the pre-trial stages of criminal justice.

Until the beginning of 1918, the main normative act in the course of criminal proceedings in the Ukrainian provinces remained the relevant Statute of 1864, which enshrined the basic principles of criminal proceedings at its various stages. Regarding the functions of the prosecutor's office at the pre-trial stages, they were, as before, violations of the prosecution, management of the inquiry process, supervision of the preliminary investigation, referral of cases to the court.

The main regulatory documents pertaining to the prosecutor's office and adopted at different stages of the revolution, including the Law on the Regulation of the Prosecutor's Office in Ukraine by the Central Rada, the Law on the Establishment of the State Senate of the Ukrainian State and the Law on the Regulation of the Prosecutor's Office in Ukraine. The UPR did not in any way affect the nature of the functions of the prosecutor's office. As in the pre-revolutionary period, the prosecution bodies operated before the courts, with no new functions compared to the imperial period. In particular, this also applies to the role of the prosecutor's office at the pre-trial stages of criminal proceedings.

*Key words:* Ukrainian Revolution, Central Rada, Ukrainian State, Directory, functions of prosecutor's office, criminal justice, pre-trial stages of investigation.