



Микола БОРТУН,
старший викладач кафедри нагляду
за додержанням законів органами,
які проводять оперативно-розшукову діяльність,
дідання та досудове слідство,
Інституту підвищення кваліфікації кадрів
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

Ключові слова: організаційно-правове становище; органи прокуратури; радянська держава; правова система; прокуратура УРСР; СРСР.

На сьогодні не втрачають актуальності проблеми правового становища органів прокуратури в Україні, в умовах трансформації українського суспільства виникають нові питання, що вимагають теоретичного осмислення і практичного розв'язання. Окремі з них існували й раніше, але протягом тривалого часу не вирішувалися. Зокрема, це стосується відносин між прокуратурою і численними владними структурами, які здійснюють контроль за додержанням різних правових норм у господарській, соціальній та інших сферах життя суспільства.

На сучасному етапі важливим є дослідження правового становища органів прокуратури в Україні радянського періоду. Адже нині ми формуємо становище прокуратури на демократичних засадах, маючи незначний досвід власне національної її моделі. Тому у процесі реформування прокуратури України актуальним є вивчення правового становища органів прокуратури у радянський, особливо повоєнний період.

З-поміж великої кількості досліджень правового становища прокуратури України передусім варто згадати роботи таких українських авторів, як Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, М.В. Косюта, В.П. Лакизюк, О.М. Литвак, В.І. Малюга, В.Т. Маляренко, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Г.О. Мурашин, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.К. Семенов, В.В. Сухонос, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, П.В. Шумський, М.К. Якимчук. Слід зазначити, що вони розглядали пробле-

ми організаційно-правового становища органів прокуратури в Україні переважно у межах таких аспектів: організаційно-правові основи, функціональні особливості, управлінсько-кадрові відносини, порівняльні дослідження прокуратури України й зарубіжних правоохоронних органів.

Проте деякі питання генези органів прокуратури у певні історичні періоди ще мало вивчені, до цього часу не здійснено комплексного історико-правового аналізу розвитку становища органів прокуратури в цілому. Саме цим проблемам і присвячено нашу статтю, в якій відображено особливості правового становища органів прокуратури радянського, зокрема повоєнного, періоду.

Після розгрому нацистської Німеччини та її союзниці Японії, у нових умовах післявоєнного часу партія й уряд вимагали від органів прокуратури більш ефективного здійснення нагляду за виконанням законів і рішучої боротьби зі злочинністю [1].

На першій сесії Верховної Ради СРСР другого скликання 19 березня 1946 року було прийнято Закон СРСР «Про присвоєння Прокурору СРСР найменування Генерального прокурора СРСР» [2]. Цей правовий акт, по-перше, мав на меті підвищення авторитету й відповідальності Генерального прокурора СРСР і органів прокуратури в цілому. По-друге, він підтверджував принцип централізації керівництва на рівні держави. І, по-третє, підкреслював повну незалежність прокурорів при виконанні ними своїх службових обов'язків на місцях. Дію деяких законів воєнного періоду було припинено. Ос-

новою всього нагляду за точним виконанням законів був нагляд за точним виконанням Конституції СРСР [3, 332].

Наказом від 17 липня 1946 року № 128 «Про посилення нагляду за точним виконанням законів» Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи наказ Генерального прокурора СРСР, Прокурор УРСР, у свою чергу, доручив підлеглим прокурорам передбачити в планах такі актуальні на той час питання:

а) нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвиконкомами, республіканськими та обласними органами й установами, а також міжрайвиконкомами;

б) нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військовослужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових;

в) рішучу боротьбу з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи та іншими порушеннями прав громадян, а також з тяганиною при розгляді їх заяв і скарг;

г) боротьбу з розкраданням соціалістичної власності;

д) нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці й техніку безпеки;

е) нагляд за додержанням статуту сільськогосподарської артілі [4, 135].

Водночас прокурорів УРСР попереджували: якщо вони виявлятимуть нерішучість і безпринципність, то будуть звільнені з роботи. Від них вимагали неухильного виконання ст. 11 Конституції СРСР і ст. 116 Конституції УРСР [5, 378].

Суворя централізація прокуратури, заснована на безпосередньому підпорядкуванні прокурора нижчого рівня прокурору вищого рівня, а всіх працівників органів прокуратури, у тому числі військових і транспортних, – Генеральному прокурору СРСР, створила всі умови для чіткої організації прокурорського нагляду і виконання його вимог. Відповідно до ст. 112 Конституції УРСР вищий нагляд за точним виконанням законів на території УРСР мав право здійснювати і Генеральний прокурор СРСР, і Прокурор УРСР [5, 382].

Важливим аспектом розвитку прокуратури в Україні є повоєнна практика її діяльності із підтримання державного обвинувачення в судах. Тут можна визначити дві суперечливі

тенденції. З одного боку, прокурори були змушені орієнтувати суди на обрання досить суворих, за нинішніми критеріями, покарань стосовно осіб, які не вчинили серйозних правопорушень. Сумнозвісним Указом Президії Верховної Ради СРСР від 4 червня 1947 року «Про кримінальну відповідальність за крадіжки державного і колективного майна» було передбачено винятково суворі покарання (до 25 років ув'язнення) навіть за дрібні крадіжки. З іншого боку, і в цих умовах прокурори й суди виявляли об'єктивність під час розгляду справ цієї категорії.

Звернемо увагу й на те, що у складний повоєнний час органи прокуратури відчували постійний кадровий «голод», особливо у 1944–45 роках. Деякі працівники так і не змогли опанувати нову діяльність, а окремі з них скомпрометували себе негідними вчинками. Проте загалом робота органів прокуратури певною мірою сприяла стабілізації соціально-економічної й політичної обстановки в Україні [6].

Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 року, прийняте в умовах подолання культу особи і відновлення демократичних форм правління, визначило основні напрями діяльності прокуратури, зокрема зберегло загальний нагляд, нагляд за законністю при попередньому розслідуванні, а також нагляд за законністю судових рішень, виконання вироків, тримання арештованих у місцях позбавлення волі [7].

У Положенні про прокурорський нагляд в СРСР завдання та функції прокуратури з урахуванням більш ніж тридцятирічної її діяльності отримали подальший розвиток і уточнення. У статті 2 цього Положення зазначалося: «Вищий нагляд за точним виконанням має своїм завданням зміцнення в СРСР соціалістичної законності та охорону від усіляких посягань:

1) закріпленого Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік суспільного й державного ладу СРСР, соціалістичної системи господарювання і соціалістичної власності;

2) політичних, трудових, житлових, інших особистих і майнових охоронюваних законом прав та інтересів громадян СРСР, гарантованих Конституцією СРСР і конституціями союзних та автономних республік;

3) охоронюваних законом прав та інтересів державних установ, підприємств, колгоспів, кооперативних та інших громадських організацій» [8, 284].

Окрім того, у ст. 3 Положення визначається функції радянської прокуратури, зокрема такі:

1) нагляд за точним виконанням законів всіма міністерствами і відомствами, підпорядкованими їм установами й підприємствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад депутатів трудящих, кооперативними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним додержанням законів посадовими особами та громадянами;

2) притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоєнні злочинів;

3) нагляд за додержанням законності в діяльності органів дізнання й попереднього слідства;

4) нагляд за законністю і обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал та постанов судових органів;

5) нагляд за законністю виконання вироків;

6) нагляд за додержанням законності тримання ув'язнених у місцях позбавлення волі [8, 289].

Слід погодитися з М.К. Якимчуком, який вважає, що у згаданому Положенні втілено ідею одного з найголовніших обов'язків прокурора – опротестовувати будь-яке незаконне рішення [9, 44].

Положенням про прокурорський нагляд в СРСР зобов'язано всіх прокурорів УРСР опротестовувати накази, що суперечать закону, необґрунтовані вирoki, рішення, ухвали і постанови судових органів (статті 13, 23, 25). Положення також зобов'язувало прокурорів (ст. 16) вносити в державні і громадські організації подання про усунення порушень закону та причин, що призвели до цього. Показовим є той факт, що структурі органів прокуратури, порядку призначення і проходження служби приділялася значна увага. У статтях 41 та 44 глави VI Положення передбачалось, зокрема, що в складі Прокуратури СРСР утворюються управління й відділи, а також Головна військова прокуратура, прокуратури військових округів, флотів, з'єднань і гарнізонів. Положення 1955 року остаточно закріпило єдину централізовану систему, яку очолював Генеральний прокурор СРСР. Він був відповідальний перед Верховною Радою СРСР і підзвітний їй.

Слід зазначити, що в цьому важливому нормативному документі не містилося окремої статті, яка окреслювала б систему принципів організації і діяльності органів прокуратури.

До згаданих вище принципів можна ще додати, окремо виділивши їх із нового Положення, такі основні засади, як відповідальність і підзвітність Генерального Прокурора СРСР Верховній Раді СРСР і її Президії, нагляд органів прокуратури за додержанням законності в місцях позбавлення волі. Прийнятим Положенням було, зокрема, визначено принцип обов'язковості виконання вимог прокурора про направлення йому документів, необхідних відомостей міністерствами, місцевими органами влади тощо.

Деякі дослідники звертають увагу на те, що на відміну від Положення про Прокуратуру Союзу РСР від 17 грудня 1933 року функції прокуратури викладено не в правовому акті, яким встановлюється правовий статус певного державного органу, а в окремому нормативно-правовому акті, який визначає безпосередньо зміст такого виду діяльності, як прокурорський нагляд. При цьому визначення функцій прокуратури і повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду було більш деталізованим і враховувало особливості кожного з напрямів прокурорського нагляду. Фактично після прийняття у 1955 році Положення про прокурорський нагляд в СРСР можна говорити про формування і чітке нормативне регулювання основних галузей прокурорського нагляду в Україні.

27 лютого 1959 року прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Колегій в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік», яким, по суті, введено принцип поєднання єдиноначальності з колегіальністю в організації та діяльності органів прокуратури. Надалі, крім Колегії Прокуратури СРСР, союзних республік та прокуратур обласного рівня, колегіальними органами стають методичні, науково-методичні ради при Прокуратурі СРСР та союзних республік, а також атестаційні комісії. Зростає роль оперативних нарад в органах прокуратури районного рівня. Але рішення колегіальних органів мають для прокурорів лише дорадче значення. Керівним принципом їх діяльності лишається єдиноначальність.

З урахуванням положень Конституції СРСР, прийнятої 7 жовтня 1977 року, Верховна Рада СРСР 30 листопада 1979 року ухвалила Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР». Із цього приводу у наказі Генерального Прокурора СРСР від 6 грудня 1979 року № 52 зазначено, що Закон СРСР «Про

прокуратуру СРСР» ґрунтується на ленінських принципах демократії і законності; визначає завдання, основні напрями, організацію і порядок діяльності органів прокуратури [4, 288].

У Конституції СРСР 1977 року прокуратурі відведено окремих розділ. Її функції визначено як вищий нагляд за законністю в діяльності органів державного управління (окрім Ради Міністрів СРСР), колгоспів, громадських організацій і громадян. Напрями прокурорського нагляду були конкретизовані в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР», а саме: загальний нагляд, нагляд за розслідуванням злочинів, кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення в судах, нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах, нагляд за додержанням законів в місцях позбавлення волі тощо.

Варто наголосити, що саме в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» вперше закріплено термін «загальний нагляд», але повного його роз'яснення не надано [4, 244]. Зазначено, що загальний нагляд – це нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. У цьому аспекті слушно зауважують Ю.Л. Шульженко і М.К. Якимчук про те, що термін «загальний нагляд» стосується відповідної сфери діяльності прокуратури, а не характеристики цієї діяльності в цілому, об'єднаної з іншими напрямками під загальною назвою «прокурорський нагляд» [10, 176]. Новим було й те, що Закон 1979 року передбачав посилення компетенції прокуратури у сфері загального нагляду [9, 48]. Внесення прокуратурою відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону протесту на акт, що порушував права і обов'язки громадян, захищені законом, як і в інших передбачених законом випадках, призупиняло дію такого акта до розгляду протесту.

Вказаним Законом 1979 року прокурорам було надано право: 1) отримувати інформацію про стан законності та заходи щодо її забезпечення; 2) вимагати виділення спеціалістів для проведення перевірок; 3) давати приписи щодо усунення явних порушень законів; 4) попереджувати про неприпустимість порушень закону; 5) опротестовувати акти державного арбітражу і народного контролю; 6) порушувати дисциплінарне провадження чи провадження про адміністративні правопорушення.

Важливим є те, що саме у Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» принципам організації та діяльності органів прокуратури приділено окрему статтю (ст. 4 «Принципи організації і діяльності прокуратури»). Проте в Законі не зафіксовано точне формулювання цих принципів, а зазначено лише зміст основних засад, положень. Відтак, у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення системи принципів організації та діяльності органів прокуратури. Наприклад, єдність і централізація органів прокуратури у вказаному Законі невіддільні одна від одної. Натомість О.Р. Михайленко слушно зазначає про існування єдності й централізації як двох окремих принципів і розкриває їх сутність [11, 124–125]. Він же наводить систему принципів організації та діяльності прокуратури, що ґрунтуються на змісті ст. 6 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР»:

- єдність прокурорського нагляду;
- централізація системи органів прокуратури;
- єдиноначальність в органах прокуратури;
- діяльність органів прокуратури на основі законності;
- здійснення своїх повноважень незалежно від місцевих особливостей, місцевого й відомчого впливу (принцип незалежності);
- взаємодія з державними органами, громадськими організаціями та трудовими колективами;
- невідворотність відповідальності і профілактика правопорушень.

Ці принципи мають деяко умовний характер, але всі вони становлять єдину цілісну систему [12].

Прокурорському нагляду правляча на той час Комуністична партія Радянського Союзу відводила роль гаранта законності в господарських відносинах. Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР» суттєво розширив повноваження цього органу, виділивши як один із основних напрямів його діяльності боротьбу з порушенням законів про охорону соціалістичної власності, нагляд за законністю в господарській діяльності, з тим щоб у випадках втручання прокурора ініціативно та рішуче припинялись будь-які порушення законів у господарському механізмі [13]. В архівних документах містяться розпорядження про дисциплінарне покарання співробітників прокуратури, які недостатньою мірою здійснюють нагляд за законністю у господарських відносинах країни [14].

Отже, слід зазначити, що діяльність прокуратури радянського періоду регламентувалася законодавством СРСР і на території України власної специфіки не мала.

Прокуратура функціонувала на підставі принципів, сукупність яких відрізняла її від інших форм державної діяльності. Ці прин-

ципи сформульовані у ст. 4 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР».

Із розвитком державності змінювалися місце й роль прокуратури, але вона завжди стояла на сторожі законності, правопорядку, забезпечення захисту прав громадян та інтересів держави.

Список використаних джерел:

1. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність: моногр. – Суми: Університетська книга, 2004. – 348 с.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1946. – № 10.
3. Прокуратура України / В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.Р. Грицаєнко, В.М. Руденко. – Суми: Університетська книга, 2005. – 566 с.
4. Советская прокуратура: сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1981. – 288 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України: в 2 т. – Т. 2. – К., 1997. – 799 с.
6. Кравчук В. Органи прокуратури Волині: деякі аспекти діяльності в роки Вітчизняної війни і перші повоєнні роки / В. Кравчук // Право України. – 2003. – № 6. – С. 122–124.
7. Крилова І.І. Історичний нарис діяльності прокуратури / І.І. Крилова // Вісник Академії адвокатури України. – 2006. – Вип. 7. – С. 157–161.
8. Советская прокуратура: сборник важнейших документов. – М.: Юридическая литература, 1972. – 408 с.
9. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України. Теорія і практика: моногр. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 440 с.
10. Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко // Российский конституционализм: проблемы и решения: м-лы междунар. конф. – М., 1999. – 176 с.
11. Михайленко А.Р. Сущность принципов организации и деятельности советской прокуратуры на современном этапе развития законодательства / А.Р. Михайленко // Проблемы правоведения. – К., 1983. – Вип. 44. – С. 124–125.
12. Малюга В. Історія виникнення та розвитку прокуратури: завдання, принципи, функції / В. Малюга // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2001. – Вип. 43. – С. 36–39. – («Юридичні науки»).
13. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
14. Звіти органів прокуратури Сумської області за 1985–1988 роки. Форма П.

Микола БОРТУН

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ

Резюме

Висвітлено процес розвитку та функціонування органів прокуратури у радянський, зокрема повоєнний період. Проаналізовано повноваження прокуратури та форми її взаємодії з іншими державними органами.

Николай БОРТУН

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

Резюме

Освещен процесс развития и функционирования органов прокуратуры в советский, в частности послевоенный период. Проанализированы полномочия прокуратуры и формы ее взаимодействия с другими государственными органами.

Mykola BORTUN

LEGAL REGULATIONS OF ORGANISATION AND ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SOVIET PERIOD

Summary

The process of Public Prosecutor's Office development and functioning in the Soviet period is enlightened. The analysis of powers of Prosecutor's Office and forms of its interaction with state bodies is made.