

УДК 342.922(477)

*Доллінер П.Я.*

Донецький державний університет управління

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СКЛАДІ ПРОКУРАТУРИ СРСР

*У статті досліджено передумови зміни та функціонування механізмів державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури СРСР. Проаналізовано умови зміни цих механізмів під час зміцнення ідеології комуністичної влади. Визначено позитивні й негативні сторони діяльності прокуратури радянського періоду.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, радянська держава, прокуратура, функції, координація.

**Постановка проблеми.** Формування демократичної, правової держави неможливе без вивчення історичного досвіду, у тому числі діяльності правоохоронної системи минулих державних утворень. Найцікавішим у цьому є досвід взаємодії між собою різних інститутів державної влади, покликаних забезпечувати правопорядок у країні, вивчення причин та умов, за яких відбулося недосягнення цілей, для яких вони створені, а також визначення позитивних тенденцій їхньої діяльності з метою неповторення минулих помилок, з одного боку, та використання позитивних напрацювань – з іншого.

Досвід функціонування механізмів державного управління органами прокуратури України у складі Прокуратури СРСР є однією з базових позицій до аналізу та винайдення вищезазначених критеріїв.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Історичні передумови існування й діяльності органів прокуратури України часів радянської влади вивчалися багатьма українськими вченими, зокрема такими як Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Кравчук, М. Косюта, М. Мичко, О. Михайленко, Є. Попович, Г. Сухонос, В. Сташис, В. Тацій, М. Якимчук. Разом із цим усе ж таки зміна механізмів державного управління органами прокуратури з боку різних інституцій того часу потребує додаткового визначення та вивчення.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідження передумов зміни механізмів державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури СРСР, основних критеріїв її роботи того часу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управління органами прокуратури часів боротьби більшовицької партії за владу, подальшого утворення СРСР, його перших років існування не є

тотожним механізмам управління ними в період, який розпочався після створення єдиної Прокуратури СРСР із включенням до її складу прокуратур союзних республік.

Так, певні дослідники визначають, що розвиток прокуратури за радянських часів складається з двох етапів. Перший розпочався з утворення Прокуратури УСРР, яка була складником системи державного устрою УСРР, а другий – з утворення Прокуратури СРСР і підпорядкування їй прокуратури УСРР [3, с. 25; 4].

Указані зміни пов'язані зі зміцненням влади комуністичної партії та її ролі в управлінні союзною державою.

Перший етап розпочався 28 травня 1922 року, коли на III сесії ВЦВК прийнято Положення про прокурорський нагляд. У свою чергу, Прокуратура УСРР створена постановою ВУЦВК 28 червня 1922 року.

У цей час Прокурор республіки (УСРР) був підзвітний і підвідомчий лише своїм верховним органам республіки.

Другим етапом функціонування прокуратури в часи радянського періоду є створення Прокуратури СРСР у червні 1933 року.

У зв'язку з новим періодом зміни відбулися майже в усіх механізмах державного управління органами прокуратури, передусім адміністративному та правовому.

Уже в 1933 році республіканські прокуратури втратили самостійність і були підпорядковані прокуратурі СРСР. Зазначене реформування прокуратури закріплено 20 червня 1933 року в постанові ЦВК та РНК СРСР «Про заснування Прокуратури СРСР». А 17 грудня цього ж року постановою ЦВК та РНК СРСР затверджено Положення про Прокуратуру СРСР і ліквідовано Прокуратуру Верховного Суду СРСР.

Це Положення конкретизувало функції всесоюзної прокуратури, визначило взаємовідносини та форми її загального керівництва діяльністю всіх прокуратур республік. Прокурор СРСР отримав право давати прокурорам республік обов'язкові вказівки, скликати наради прокурорів республік, перевіряти діяльність органів прокуратури республік [1].

Прокуратура СРСР здійснювала загальне керівництво діяльністю прокуратур республік. Відтоді Генеральний прокурор УРСР, а потім його назва змінилася на Прокурора УРСР, підпорядковується Прокурору СРСР і водночас як народний комісар юстиції і член уряду ВУЦВКу. Прокуратура СРСР могла впливати на структуру і штат прокуратури УСРР [2, с. 90].

Проте таке становище першого керівника Прокуратури УРСР тривало недовго. Конституції СРСР 1936 року та УРСР 1937 року зарахували призначення Прокурора УРСР до компетенції Генерального прокурора СРСР [3, с. 32; 4, с. 27; 5].

Відповідно до статей 112 і 113 Конституції УРСР, вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріатами й підвідомчими їм установами, так само як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [6, с. 29–30].

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР «Про реорганізацію районних прокуратур УСРР» від 21 березня 1934 року місцевими органами прокуратури визначено: а) прокуратуру АМСРР; б) обласні прокуратури; в) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконкомом або центру, – міські прокуратури; г) в областях, де створені округи, – окружні прокуратури; д) в районах – районні прокуратури [2, с. 90].

Крім того, окружні прокуратури здійснювали нагляд не лише за діяльністю органів державної влади й управління округів, а й за прикордонними органами НКВС [2, с. 91].

Остаточна ж централізація органів прокуратури завершилась 20 липня 1936 року, коли ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову «Про утворення Народного Комісаріату Юстиції СРСР». Цією постановою органи прокуратури виведені із системи народних комісаріатів юстиції всіх республік і підпорядковані безпосередньо лише Прокурору СРСР [1].

Як і раніше, компетенцією прокуратури УСРР того часу був нагляд за законністю дій усіх орга-

нів влади та управління на території України, крім ВУЦВК й Раднаркому УСРР, а також нагляд за законністю дій усіх господарських і громадських організацій; вони порушували кримінальні справи в разі вчинення злочинів; здійснювали нагляд і керівництво діяльністю органів дізнання та слідства; опротестовувати в установленому законом порядку постанови, накази, циркуляри, розпорядження.

Еволюція державного механізму, що виявилася в установленні наприкінці 20-х років ХХ століття жорсткого тоталітарного режиму в СРСР та УСРР як його складнику, безпосередньо відбилася на організації та змісті діяльності прокуратури. Пріоритетного значення набуло здійснення каральної функції, загальний нагляд за законністю, як і нагляд за законністю судово-слідчої діяльності, набув другорядного, підпорядкованого значення. Покликана наглядати за дотриманням законності, прокуратура на початку 30-х років не тільки потурала незаконним діям інших «правоохоронних» відомств, а й сама за вказівками керівництва більшовицької партії допускала незаконні дії (розгортання масового терору, інспірування судових процесів тощо) [7, с. 156–162].

Каральні функції прокуратури того періоду та її репресивний характер щодо громадян держави підтверджуються багатьма фактами, одними з яких є документи щодо організації масових терорів.

Висновком, який поділяється багатьма вченими, є те, що прокуратура УСРР того періоду була інструментом реалізації політичного курсу ВКП(б) і безпосередньо КП(б)У [3, с. 31].

Тенденцією є таке: «Заведення судових і дисциплінарних справ, мобілізація уваги товариських і сільських судів, сигналізація перед відповідними органами або через пресу про ті ділянки засівного фронту, де не все гаразд, нагляд за репресивною діяльністю адмінорганів, оперативна допомога організаціям, що провадять весняну сівбу порядком прокурорського впливу ... уможливають органам юстиції відіграти велику роль і значно сприяти успішному виконанню планів засівкампанії» [8, с. 76].

Каральний напрям діяльності прокуратури в той період поєднувався з недостатнім виконанням її функцій щодо захисту законних прав громадян, у тому числі трудових. Низький рівень безпеки праці сприяв численним аваріям і нещасним випадкам на виробництві, однак прокуратура практично бездіяла [9, с. 325].

Замість цього, органам прокуратури ставилося завдання брати активну участь у численних гос-

подарсько-політичних кампаніях (хлібозаготівлі, лісозаготівлі, м'ясозаготівлі тощо, стежити за транспортними перевезеннями тощо) [8].

Серед 11 критеріїв, за якими оцінювалась ефективність роботи транспортної прокуратури, визначались такі: трудова дисципліна; участь у реконструкції транспорту й залізничному будівництві; боротьба з перестоем вагонів; оздоровлення паротягового та вагонного парку; париста їзда; розвантаження вузлів; найважливіші перевози; боротьба зі сніговими заметами й повіддю; робітниче винахідництво; боротьба проти крадіжок [8, с. 176–179].

Численна кількість документів цього історичного часу свідчить про підміну виконання прокуратурою правоохоронних функцій її активною участю в господарській діяльності [8].

У середині 30-х років був створена або офіційно легалізована низка позасудових органів для розправи із супротивниками режиму (Особлива Нарада й трійки при НКВД СРСР). Політичні процеси проводилися судами з брутальними порушеннями процесуальних правил [3, с. 32].

У 1934 році Президія ЦВК СРСР прийняла постанову, що спрощувала порядок судочинства стосовно політичних обвинувачень: строк попереднього слідства був скорочений до 10 діб, обвинувальний висновок вручався обвинувачуваному за добу до суду, сторони – прокурор та адвокат – виключались із процесу. Захід покарання – як правило, розстріл – виконувалася негайно, не допускаючи ні оскарження, ні прохання про помилування [10, с. 31–32].

У 1937 році цей порядок був розповсюджений на справи про шкідництво й диверсії. На пропозицію Кагановича й Молотова розстріл застосовувався органами НКВД поза судовою процедурою й навіть по списках (лише в 1953 році ліквідуються Особлива Нарада при міністрі внутрішніх справ СРСР, особливі трійки, табірні суди, трибунали військ МВС). Печальнозвісними є інспіровані політичні процеси 30-х років, організовані «за правилами найбільш демократичного судочинства у світі». У них здобував славу непримиримого державного обвинувача й видатного юриста Генеральний прокурор СРСР А. Вишинський. Між тим вироки виносились не прокуратурою, а судами [10, с. 33].

Свідченням того, що прокуратура зазнала жорсткого впливу тоталітарного режиму, є той факт, що з шести Генеральних прокурорів республіки протягом 20-х–30-х років минулого століття п'ять було розстріляно, а один покінчив життя самогубством [3, с. 33].

Значний вплив партії на всі механізми управління в державі змусили й прокуратуру бути однією з частин тоталітарного механізму примусу [11, с. 3].

Погоджуючись із думкою більшості вчених, необхідно констатувати, що вищевказане не є свідченням того, що органи прокуратури самі по собі є тоталітарним органом. Саме період їх існування в умовах певної державної політики і є напрямом їхньої діяльності. А тому, якщо натепер основним напрямом політики України проголошується підвищена увага до захисту прав і свобод людини та громадянина, то вказані тези впливають на діяльність прокуратури [3, с. 33].

Лише у вересні 1953 року на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР розпочався процес реабілітації невинно засуджених у роки масових репресій. За протестами Генерального прокурора військова колегія Верховного Суду СРСР розглядала рішення колишніх колегій ОДПУ, «трійок» та «особливої наради» при НКВС – МВС СРСР. А в 1954 році створено так звану «комісію А. Мікояна», тобто комісію президії ЦК КПРС із розгляду злочинів у період «великої чистки» (1936–1939 років). Надалі створено приблизно 100 комісій, які мали право реабілітації та помилування [1].

Після деокупації України й завершенням війни 1941–1945 років працівники прокуратури займалися відновленням радянського правопорядку на цих територіях, ліквідацією наслідків окупації та боротьбою зі злочинами. Основними завданнями були охорона державної власності; виконання законів про зміцнення трудової дисципліни в промисловості й сільському господарстві; вчасне та повне задоволення потреб фронту й тилу в сільськогосподарських продуктах тощо [1].

Історичний Нюрнберзький процес правосуддя (20.11.1945–01.10.1946) над фашистськими загарбниками став також новою ланкою в діяльності органів прокуратури України, оскільки саме на прокурорів та слідчих республіки припала робота в надзвичайній державній комісії з виявлення й розслідування цієї категорії злочинів. А головним обвинувачем у цьому процесі виступав Прокурор УРСР Р. Руденко, який згодом став Генеральним прокурором СРСР [1].

Після війни перший документ, який регламентував організацію та діяльність прокурорського нагляду й усіх його ланок, затверджений указом Президії Верховної Ради СРСР 24 травня 1955 року під назвою «Положення про прокурорський нагляд у СРСР» [12]. Указаний акт регламентував централізований устрій прокуратури.

Це положення розширило права й функції прокуратури [1]. Тепер прокуратура здійснювала нагляд за правильним та однаковим застосуванням законів СРСР і всіх республік; на місцях прокурори здійснювали нагляд за законністю, незалежно від місцевих органів влади, підпорядковувалися лише Генеральному прокурору СРСР, який здійснював вищий нагляд за точним дотриманням законів усіма міністерствами, підвідомчими їм підприємствами, службовими особами та громадянами.

Спробою певних змін в управлінні прокуратурою стала ідея колегіального обговорення найважливіших питань її діяльності, що закріплено в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення колегій у Прокуратурі СРСР і в прокуратурах союзних республік» від 27 липня 1959 року [1; 12]. Між тим рішення приводились у дію все ж таки актами керівника прокуратури одноосібно.

Наступним етапом розвитку прокуратури стало закріплення основних положень про неї в Конституціях СРСР 1977 року й УРСР 1978 року.

Відповідно до Конституції СРСР 1977 року, визначались зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови й діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури, строки повноважень і порядок призначення прокурорів від вищої до нижчої ланки, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР. Прокуратура являла собою систему єдиних централізованих органів, підпорядкованих тільки центру в особі Генерального прокурора СРСР.

Відповідно до Конституції УРСР 1978 року, в окремій главі 19 визначалося, що найвищий нагляд за точним та однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих Рад, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підпорядкованими йому Прокурором УРСР і підлеглими прокурорами (ст. 162). Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень Прокурора УРСР і всіх підпорядкованих йому прокурорів становив п'ять років [5].

Конституції СРСР 1977 року (ст. 113) та УСРР 1978 року (ст. 101) наділяли Генерального проку-

рора СРСР і Прокурора УСРР відповідно правом законодавчої ініціативи. Також прокуратури мали право внесення подань до Президій відповідних Верховних Рад з питань тлумачення законів [2, с. 213].

На думку М. Якимчука та В. Сухоноса, вказані права прокурорів щодо законодавчої ініціативи зумовлені самою природою й роллю прокуратури, оскільки забезпечення дотримання законодавства є повсякденною їхньою роботою [2, с. 213; 13, с. 48].

У новому Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року визначалися завдання, основні напрями діяльності й принципи організації органів прокуратури, а також система цих органів. Прокуратура являла собою виключно централізовану систему із широкими повноваженнями Генерального прокурора СРСР. Передбачалось створення колегій як у Головній військовій прокуратурі, так і в прокуратурах автономних республік, країв, областей, міст (на правах прокуратур областей) [1].

Згідно зі ст. 6 цього Закону, Генеральний прокурор СРСР підпорядковувався Верховній Раді СРСР і її Президії [2, с. 210].

Відповідно до ст. 3 вищезазначеного Закону, органи прокуратури, згідно з покладеними на них завданнями, діяли в таких основних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання й попереднього слідства; нагляд за виконанням законів під час розгляду справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, під час виконання покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом; боротьба зі злочинністю й іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин; розроблення спільно з іншими державними органами заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням; координація діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями; участь у вдосконаленні законодавства та пропаганді радянських законів тощо [6, с. 30–31].

Приписи й застереження стали засобами прокурорського реагування після внесення змін до вказаного закону в 1987 році.

Ідея творців радянської прокуратури зробити її незалежною від місцевого впливу практично не реалізована. Прокурори областей, районів і міст

офіційно призначалися центром, проте таке призначення могло відбутися лише в тому випадку, якщо на це була згода партійного комітету відповідного рівня, який був ядром місцевої влади. Більше того, названі прокурори, будучи членами партії, перебували на партійному обліку в місцевій партійній організації й були фактично підконтрольні партійним органам відповідного рівня. Проведення прокурором у такій ситуації незалежної від місцевої влади лінії, як правило, закінчувалося втратою посади [14, с. 6–7].

Деякі дослідники вважають, що вся діяльність прокуратури ділилася на два види: наглядову та ненаглядову. Зміст першого виду – так званий «загальний нагляд», зміст другого – кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин [4]. Важливою рисою прокуратури був обов'язок прокурорів уживати заходів щодо виявлення та своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Однак, на думку В. Сухоноса, такий підхід до розуміння «загального нагляду» призводив до того, що прокуратура втручалась у господарську й оперативну діяльність різних за правовою формою підприємств, установ та організацій, а також підміняла такими діями інші контролюючі органи влади [2, с. 201–202].

Між тим М. Мавдрик вважає, що радянський етап становлення інституту прокуратури в Україні, незважаючи на реалії тоталітарного режиму, характеризується правозахисною діяльністю, яка була важливим напрямом її роботи [6, с. 31].

Крім того, Прокуратура УРСР систематично інформувала населення про стан законності й ужиті заходи щодо її зміцнення, боротьби зі злочинністю. Указане відбувалось шляхом доповідей на сесіях рад народних депутатів, зборах трудо-

вих колективів і сільських зібраннях, висвітлення в засобах масової інформації. Також прокурори організували особистий прийом громадян з метою отримання сигналів про порушення законності через їхні звернення [2, с. 216].

**Висновки.** Якщо метою прокуратури було сприяння в утвердженні верховенства права, законності, додержання прав і свобод громадян, дотримання правопорядку, то вдосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури є найголовнішим завданням державної влади, яка повинна аргументовано узгоджуватися із загальними поглядами суспільства.

Основним орієнтиром у проведенні подальшого реформування органів прокуратури має бути не пресована радикальна зміна всієї системи, а виважений підхід до визначення необхідних демократичному суспільству сторін і пошук причин та умов, які сприяють її гіпертрофії та деградації, з вирішенням завдання щодо недопущення цього. У основу змін повинні бути поставлені критерії не кількості, а якості, прозорості й демократизації.

Необхідно не забувати негативний досвід формування штату прокуратури та спрямування її діяльності в роки радянського режиму під пильним дотриманням інтересів партії, тобто певної тоталітарної ідеології й режиму в СРСР. Негативний вплив влади на чолі з КП(б)У на її роботу, набуття прокуратурою рис репресивно-карального апарату є тією точкою відліку недовіри органам прокуратури з боку демократичного та правового суспільства, з переломом якої боротьба продовжується дотепер. А тому незалежність прокуратури від політичного й ідеологічного впливу повинна бути не лише непорушною, а й постійно вдосконалюватись. Єдиними ідеологіями органів прокуратури повинні залишитись законність і справедливість.

#### Список літератури:

1. Прокуратура УСРР: історична довідка. URL: <http://www.prokuratura.lg.ua/arts12.html>.
2. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / за ред. Ю.С. Шемшученка. Суми: Університетська книга, 2004. 348 с.
3. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2010. 373 с.
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.10. Харків, 2001. 376 с.
5. Середа Г.П. Сучасні проблеми удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини. *Вісник Нац. акад. прокуратури України*. 2009. № 1 (13). С. 23–28.
6. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 3 (58). С. 22–35.
7. Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-і – початок 30-х рр. XX століття). *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ*. 2001. Вип. 15. С. 156–162.

8. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2003. 255 с.
9. Каліч А. Більше уваги охороні праці та техніки безпеки. *Революційне право*. 1932. № 11–12. С. 322–327.
10. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. Москва, 1997. 344 с.
11. Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора. *Социалистическая законность*. 1988. № 11. С. 3–7.
12. Советская прокуратура: сборник важнейших документов. Москва: Юрид. лит., 1972. 386 с.
13. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: монографія / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2001. 439 с.
14. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2009. 114 с.

#### **МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В СОСТАВЕ ПРОКУРАТУРЫ СССР**

*В статье исследованы предпосылки изменения и функционирования механизмов государственного управления органами прокуратуры Украины в составе прокуратуры СССР. Проанализированы условия изменения данных механизмов при укреплении идеологии коммунистической власти. Определены положительные и отрицательные стороны деятельности прокуратуры советского периода.*

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, советское государство, прокуратура, функции, координация.

#### **GOVERNANCE MECHANISMS OF UKRAINIAN PROSECUTING AUTHORITIES WITHIN USSR PROSECUTOR'S OFFICE**

*The article examines the preconditions for changing and functioning of the governance mechanisms of the Ukrainian prosecuting authorities within USSR prosecutor's office. There are analyzed conditions of changes of these mechanisms in the strengthening the communist ideology. Positive and negative aspects of the Soviet prosecutor's office activity were determined.*

**Key words:** governance mechanisms, soviet state, prosecutor's office, functions, coordination.