

УДК-34(477) “19”
ББК-67.71 (4 УКР) + 67.71 (4 УКР)

В.М.Кравчук – аспірант кафедри теорії, історії
держави і права та конституційного права
Волинського державного університету
імені Лесі Українки

Діяльність суду і прокуратури України по забезпеченню законності правових актів місцевих органів влади в період з 1945 по 1991 роки (історико-правові аспекти)

*Роботу виконано на кафедрі теорії, історії
держави і права та конституційного права;
науковий керівник – доктор юридичних наук,
професор В.В.Долежан*

На підставі аналізу архівних матеріалів та історико-юридичної літератури досліджується діяльність суду і прокуратури по забезпеченню законності правових актів місцевих органів влади.

Значна увага приділяється аналізу правової природи провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Визначається роль і значення судового контролю за законністю правових актів місцевих органів влади, при цьому наводяться приклади з практики.

Ключові слова: суд, прокуратура, правовий акт, місцеві органи влади, судовий контроль.

Kravchuk V. The activity of the court and the public prosecutor’s office on guarantee the lawfulness of the lawful statements of the local state bodies in 1945-1991. On the base of the analysis of arhivisis materials and historical and juridical literature are study the activity of the court and the public prosecutor’s office on guarantee the lawfulness of the lawful statements of the local state bodies.

The main attention is given to analysis of the lawful character of conduct on the cases which are arisen from administrative-legal relations. Defined the role and the sense of judicial control for the lawfulness of the lawful statements of the local state bodies and are directs the examples of the practice.

Key words: the court, the public prosecutor’s office, lawful statement, local state bodies, judicial control.

На сучасному етапі розвитку української держави виникає необхідність детальнішого і глибшого вивчення історичного шляху нашого народу. Невідкладним завданням є вивчення та висвітлення тих історичних процесів, подій, явищ, які ще мало відомі широкому загальному громадян, внаслідок замовчування або приховування у період існування радянської влади.

Вивчення досвіду правотворення дає змогу критично оцінити процес розбудови правової держави на сучасному етапі й поряд з цим уникнути тих помилок, які були допущені в минулому.

Становлення та розвиток в Україні системи контролю за законністю правових актів місцевих органів влади відбувалося під визначальним впливом правової теорії і практики Росії, а також колишнього СРСР, у складі яких довгий час знаходилася наша держава.

У науковій літературі перших років радянської влади (М.Загряцков, А.Єлістратов) підкреслюється необхідність створення конкретної гілки судочинства для контролю за державною владою. На жаль, із середини 20-х років загальне “сприйняття” радянською правовою наукою адміністративної юстиції висловлено Є.Носовим: “в радянській дійсності немає ґрунту для суб’єктивних публічних прав і адміністративної юстиції” [16,6].

Протягом більше ніж десяти років (1924 – 1937) законність у сфері управління забезпечувалася тільки державним, відомчим і громадським контролем.

І лише після прийняття Постанови ЦВК і РНК СРСР від 11 квітня 1937 року, яка скасувала адміністративний і встановила судовий порядок вилучення майна у колгоспів, кустарно-промислових артілей та у громадян на покриття недоїмок по державних та місцевих податках, обов’язковому окладному страхуванню, обов’язкових натуральних поставках та штрафів знову з’явилися праці, в яких одні автори ці нововведення розглядали як адміністративну юстицію з адміністративним позовом (А.Ф. Клейнман) інші вважали, що провадження за законом від 11 квітня 1937 року є непозовним і здійснюється у своєрідних формах радянського адміністративного процесу (С.С. Студенікін, Б.Р. Левін).[16,7].

У період з 21 вересня 1945 року до 4 липня 1946 року ліквідуються органи, які діяли на місцях за воєнним станом, замість них відбудовуються Ради депутатів трудящих, які були наділені повноваженнями приймати певні інструкції та вказівки, які мали силу правових актів. Однак Ради так і не одержали самостійності, а як і раніше були лише виконавцями волі партії.

З 21 вересня 1945 року, коли було скасовано широку юрисдикцію військових трибуналів, відбудовується законна юрисдикція народного суду та судів вищих інстанцій. В 1947 – 1948 роках поновлено склад обласних судів.

Якщо вдатися до аналізу архівних матеріалів, які містять дані щодо розгляду судами справ про порушення законності, то слід зазначити, що до Волинського обласного суду за період з 1946 по 1950 роки надійшло 64 справи про порушення революційної законності.

Так, по справі № 7 Григор’єв був засуджений за ст. 97 Кримінального кодексу УРСР до позбавлення волі строком на 5 років за те, що він працюючи керуючим тресту маслопрому, зловживаючи своїм службовим становищем, видав наряд на додаткове

харчування працівникам Горохівського маслозаводу 120 кг масла, де працює 6 осіб, яким належить додаткове харчування по 300 грам масла на місяць. Але це робилося з метою розбазарювання нормованої продукції [2,2].

А по справі № 98 Белоконю Г.І. було пред'явлено звинувачення по частині другій ст. 98 Кримінального кодексу УРСР в тому, що будучи головою Рожищенського райвиконкому, наносив образи селянам, проявляв насильницькі дії по відношенню до селян [3,103].

В розглядуваний період прокуратура теж займалась здійсненням нагляду за дотриманням законодавства і притягненням до відповідальності винних осіб.

Так, лише за два роки (1945 – 1946) прокуратурами Волинської області було винесено 170 протестів на незаконні акти місцевих органів влади і 107 подань на протиправні дії посадових осіб цих органів.

За період з 1 вересня 1945 року по 1 лютого 1946 рік органами прокуратури Волинської області було порушено 30 кримінальних справ за фактами грубого порушення законності, вчинених представниками місцевих органів влади.

Факти грубих порушень за характером вчинених злочинів розподіляються наступним чином:

- 1) незаконні обшуки з метою незаконного присвоєння вилученого майна у громадян – 5 фактів;
- 2) перевищення влади та інших незаконних дій споріднених з насильством та дескредитацією органів влади – 25 фактів.

Характерними фактами порушення законності в цей період були наступні:

1. Секретар Колківського РК КП(б)У Ульянов В. будучи в селі Підцаревичі Колківського району по проведенню хлібопоставки займався проведенням незаконних масових обшуків у громадян, при цьому вилучав у останніх все виявлене в них зерно, крім того вилучав зерно у тих громадян, які на той час повністю розрахувались з державою по хлібопоставці. За ці діяння Ульянов був засуджений до 5 років позбавлення волі.
2. В кінці листопада 1945 року органами прокуратури був переданий до суду голова Сокирїчської сільської ради Ківерцівського району Кошетар П. за те, що він займався вимагательством від громадян спиртних напоїв або грошей на купівлю таких для нього. При відмові громадян йому в цьому Кошетар погрожував їм зброєю, а також деяких піддавав побиттю. Зокрема 21 листопада 1945 року Кошетар побив дружину загиблого фронтовика Васильківську за те, що вона відмовила йому у вимозі дістати спиртних напоїв. За вироком суду Кошетар був засуджений до 3 років позбавлення волі.

3. В вересні 1945 року Волинською обласною прокуратурою з санкції прокурора республіки переданий до суду колишній прокурор Макіївського району Костюк Л. за те, що він займався отриманням хабарів від громадян, які притягувались ним до кримінальної відповідальності, а також їх родичів, за що в свою чергу Костюк зловживав своїм службовим становищем при розгляді конкретних справ, виносячи по таких справах незаконні вироки та рішення [7,37].

В 1950 році прокуратурами Волинської області було винесено 132 протести на рішення місцевих органів влади та 106 подань щодо незаконної діяльності посадових осіб цих органів.

Всього в період з 1945 по 1950 роки прокуратурами Волинської області було винесено 418 протестів і 327 подань на незаконні рішення і дії місцевих органів влади та їх посадових осіб.

В період з 1951 по 1960 роки Україна перебувала у складі СРСР. Зміцненню статусу України сприяло розширення її права видавати закони та інші нормативні акти щодо питань їх повноважень.

Що стосується діяльності місцевих органів державної влади і управління, то XX з'їзд КПРС намітив програму поживавлення діяльності Рад, яка була конкретизована у постанові ЦК КПРС від 22 січня 1957 року “Про поліпшення діяльності Рад депутатів трудящих і зміцнення їх зв'язків з масами”. В ній ставили, по суті, правильні завдання удосконалення діяльності місцевих Рад: звільнити їх від непотрібної опіки і дріб'язкового втручання в їх діяльність з боку партійних і вищих державних органів; розвивати їх самостійність, активність; розширяти їх права; всебічно зміцнювати їх зв'язки з народом. Проте головною умовою успішного розв'язання цих завдань, як і раніше, вважалось партійне керівництво Радами, його подальше зміцнення. І вже це одне зводило нанівець усі зусилля по демократизації Рад, оскільки надійна опора командно-адміністративної тоталітарної системи – це інтеграція партійного і державного апаратів, як у центрі, так і на місцях зберігалась [12,283].

Важливе значення мало уточнення компетенції та структури місцевих Рад і їх органів, юридичне оформлення їх статусу. До 1960 року в союзних республіках були прийняті нові положення про сільські та районні Ради, які оформили зміни і усунули прогалини у регулюванні та діяльності цих ланок системи Рад.

Щоб підвищити роль місцевих судових органів у здійсненні судового нагляду та посилити значення судового контролю за законністю правових актів місцевих органів влади, було збільшено кількість судових інстанцій, які користувалися правом перегляду справ у порядку нагляду. Наглядові функції були надані Верховному Суду УРСР та обласним судам.

У всіх цих судах був створений спеціальний судовий орган – президія. Вона розглядала цивільні та кримінальні справи у порядку нагляду за протестами голови свого суду чи прокурора відповідного цього суду рівня [10,336].

В період з 1951 по 1955 роки судами Волинської області було розглянуто 137 справ про порушення законності місцевими органами влади та їх посадовими особами.

Так, органами прокуратури Волинської області протягом 1955 року було винесено більше 230 протестів на незаконні рішення місцевих органів влади [8,25].

Протягом 1956 – 1958 років судами Волинської області було розглянуто 156 справ щодо незаконних рішень місцевих органів влади та про притягнення до відповідальності посадових осіб за зловживання службовим становищем.

В 1959 – 1960 роках місцеві органи влади допускали випадки прийняття незаконних рішень. Так, в 1959 році було опротестовано 184 правових актів, які суперечили чинному законодавству. Судами області було розглянуто 162 справи, які стосуються незаконності актів місцевих органів влади та їх посадових осіб.

Наприклад, 28 березня 1959 року Хобалтівська сільська рада прийняла рішення, яким зобов'язала правління колгоспу нараховувати двом черговим по сільській раді по 30 трудоднів на місяць. Перевіркою рішень виконавчих комітетів сільських рад та сесій сільських рад встановлено, що окремі з них прийняті з порушенням закону. Так, Березовська сільська рада своїм рішенням від 26 січня 1959 року заборонила громадянам, які мешкають на території сільської ради продавати ВРХ в інші сільські ради, а продавати лише в свій колгосп. [9,54].

Таким чином в період з 1951 по 1960 роки судами Волинської області було розглянуто 455 справ на незаконні рішення місцевих органів влади та їх посадових осіб. В зв'язку з створенням наглядових судових інстанцій в даний період було оскаржено в порядку нагляду 38 справ з яких 26 було задоволено, а 12 залишено без змін.

Що стосується діяльності прокуратури в даний період, то слід зазначити, що 24 травня 1955 року було затверджено Положення про прокурорський нагляд в СРСР. Раніше не було спеціального законодавчого акта, який би регулював організацію і діяльність прокурорського нагляду. Дане Положення не тільки поновило демократичні принципи організації і діяльності прокуратури, а й розширило права прокуратури, врегулювало діяльність її ланок.

Положення про прокурорський нагляд покладало на органи прокуратури нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів СРСР, союзних і автономних республік, регламентувало централізований устрій прокуратури. За Положенням органи прокуратури на місцях мали здійснювати нагляд за законністю, незалежно від впливу місцевих органів

влади, і підпорядковувалися тільки Генеральному прокурору. На останнього покладался вищий нагляд за точним дотриманням законів усіма міністерствами і підвідомчими їм підприємствами і службовими особами, а також громадянами СРСР.

В період з 1951 по 1955 роки прокуратурами Волинської області було винесено 938 протестів на незаконні рішення місцевих органів влади та 714 протестів на протиправні дії посадових осіб державних органів.

Протягом 1959 – 1960 років місцеві органи влади допускали випадки прийняття незаконних рішень.

Перевіркою рішень виконавчих комітетів місцевих рад встановлено, що окремі з них прийняті з порушенням закону.

Так, Березовська сільська рада своїм рішенням № 2 від 26 січня 1959 року заборонила громадянам, які мешкають на території сільської ради продавати худобу в інші сільські ради, а лише в свій колгосп [9,54].

Всього за період з 1951 по 1960 роки прокуратурами Волинської області було винесено 1586 протестів на незаконні рішення місцевих органів влади і 1364 подання на протиправні діяння посадових осіб даних органів.

Місцевими органами влади у період з 1961 по 1970 роки були обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські Ради народних депутатів трудящих. В даний період було прийнято ряд правових актів союзного і республіканського значення, покликаних удосконалити роботу окремих ланок системи місцевих органів державної влади і управління, наприклад укази Президії Верховної Ради СРСР про основні права і обов'язки сільських і селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад, а також закони УРСР про ці Ради. Так, 2 липня 1968 року на третій сесії Верховної Ради УРСР сьомого скликання було прийнято закони про сільські і селищні Ради депутатів трудящих. 15 липня 1971 року Верховна Рада УРСР прийняла закони про районні, міські, районні в містах Ради депутатів трудящих [10,363]. В цих законах розглядалися усі основні питання утворення і діяльності Рад, їх права та обов'язки в різних галузях господарського, соціально-культурного і державного будівництва, послідовне розмежування компетенції між різними ланками Рад.

В Основах цивільного судочинства Союзу РСР та союзних республік 1961 року була втілена ідея про спеціальну регламентацію позовного провадження, провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, та окремого провадження. Концепцію регламентування трьох видів проваджень у цивільному процесі згодом було прийнято та розвинуто в цивільно-процесуальному кодексі УРСР 1964 року.

В зв'язку з прийняттям цілого ряду нормативно-правових актів, які були прийняті в цей період для регулювання діяльності місцевих органів державної влади було значно

розширено функції та повноваження останніх. Відомо, що місцеві ради реалізують свої повноваження через видання різного роду правових актів, які часто порушували вимоги законів і суперечили один одному.

Так, лише в 1964 році судами Волинської області було розглянуто 284 справи про визнання незаконними правових актів місцевих органів виконавчої влади.

Найбільш типовими були випадки коли виконкоми сільських Рад виносили незаконні рішення про накладення адміністративних штрафів. Наприклад, виконком Ростанської сільської Ради Любомльського району прийняв незаконне рішення про накладення штрафу в сумі 50 крб. на громадянина Сахарука за виготовлення самогону. Досить часто місцеві органи державної влади приймали рішення з питань, які не входили до їх компетенції. Так, рішенням Сенкевичівської селищної Ради було виділено присадибну ділянку громадянину Олійнику під забудову в забороненому місці. Мали місце випадки, коли виконкоми місцевих Рад приймали незаконні рішення про накладення дисциплінарних стягнень [4,4].

Всього за період з 1961 по 1970 роки судами Волинської області було розглянуто 1579 справ про незаконність правових актів місцевих органів державної влади.

За 1964 рік прокуратурами Волинської області було виявлено і опротестовано більше 1100 незаконних правових актів, з яких 478 становлять незаконні рішення місцевих органів влади.

Аналіз незаконних рішень місцевих органів влади показує, що незаконні рішення приймаються з таких питань:

- 1) рішення, які не входять до компетенції місцевих рад. Так, виконавчий комітет Дубівської сільської ради Ковельського району прийняв рішення про те, що громадяни Кисляк, Микитюк та Кузьмук, які самоправно зайняли землю під городи понад норму, повинні весь урожай з цих земель зібрати і передати Дубівській школі [4,3].
- 2) рішення про накладення дисциплінарних стягнень.
- 3) незаконні рішення про накладення адміністративних стягнень. Так, виконавчий комітет Ростанської сільської ради Любомльського району прийняв незаконне рішення про накладення штрафу в сумі 50 крб. на громадянина Сахарука за виготовлення самогону [4,4].
- 4) незаконні рішення про відмову в дачі згоди на притягнення до кримінальної відповідальності депутатів, які скоїли злочини.

За 1967 рік органами прокуратури виявлено 595 незаконних правових актів. На виявлені порушення принесено 429 протестів та 471 подання.

Найбільш поширеними були рішення і дії місцевих органів влади та їх посадових осіб, які в тій чи іншій мірі порушували права і свободи громадян.

Наприклад, голова Торчинської селищної ради незаконно відмовив в прописці громадянину Стояновичу А.А. в одному з будинків, що належав на праві власності його сину та дочці [5,2].

Всього за період з 1961 по 1970 роки органами прокуратури Волинської області було винесено 1745 протестів і 1587 подань на незаконні рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів та на протиправні дії їх посадових осіб.

З 1971 року відбувається розбухання бюрократичного апарату, органи виконавчої влади узурпували значну частину законодавчих функцій. Щорічно апарат управління зростав на 300 – 500 тисяч чоловік, досягнувши у 80-х роках 18 мільйонного рубежу. Лише за 1975 – 1985 роки кількість союзно-республіканських і союзних міністерств, відомств і державних комітетів в УРСР збільшився приблизно на 20 % [13,5].

Зростаючи кількісно, виконавчий апарат нарощує випуск інструкцій, наказів та інших підзаконних актів. Наприкінці 70-х років тільки в управлінні народним господарством їх накопичилось до 200 тисяч [11,36].

Суперечачи чинному законодавству, а подекуди й один одному ці документи створювали цілу низку протиріч, зокрема виникали неабиякі проблеми при їх застосуванні та реалізації. Це було характерним і для місцевих органів державної влади.

До 1977 року суди в цивільно-процесуальному порядку розглядали приблизно біля 30 видів справ, пов'язаних з судовою оцінкою законності і обґрунтованості індивідуальних рішень органів державного управління, які в тій чи іншій мірі зачепали права громадян [14,22-32].

Відповідно до Закону СРСР від 30 червня 1987 року про процедуру судового оскарження протиправних і таких, що порушують права громадян, дій офіційних осіб у першій половині 1988 року в Україні було розглянуто 187 позовів. Після доповнення 31 жовтня 1995 року цивільно-процесуального кодексу України главою 31-А судами розглянуто вже більше 10 тисяч таких справ [15,56].

Основні положення про організацію і діяльність прокурорських органів в даний період були сформульовані в Конституції СРСР 1977 року, яка визначала зміст цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури. В Конституції зазначалось, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів всіма міністерствами, державними комітетами і відомствами, підприємствами установами і організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями,

службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР та підлеглими йому Прокурором УРСР і нижчестоящими прокурорами.

На підставі і відповідно до Конституції СРСР 30 листопада 1979 року Верховна Рада СРСР прийняла Закон про прокуратуру СРСР, де визначались завдання, основні напрямки, принципи організації та діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Згідно з цим Законом прокуратура являла собою виключно централізовану систему з широкими повноваженнями Генерального прокурора СРСР. Іншого за умов функціонування командно-адміністративної системи управління і не могло бути [1,63].

За 1971 рік виконавчі комітети місцевих рад прийняли 54 незаконних рішення і розпорядження.

Наприклад, заступник голови виконавчого комітету Старовижівської селищної ради видав розпорядження № 52 (дата не вказана) про заборону прийому громадян на роботу без відомо уповноваженого по використанню трудових ресурсів. Цим розпорядженням категорично заборонено керівникам установ і організацій приймати на роботу громадян без відома уповноваженого по використанню трудових ресурсів. Було запропоновано кожен випадок прийому на роботу робітника чи службовця погоджувати з уповноваженим по використанню трудових ресурсів і тільки після одержання направлення від нього зараховувати на роботу [6,15].

Це розпорядження видано з порушенням закону про працю і тому по протесту було скасоване як незаконне.

Всього за 1971 рік органи прокуратури Волинської області виявили 534 незаконні правові акти, на які принесено 285 протестів і 414 подань. Проте незаконні накази, рішення і розпорядження по ініціативі виконавчих комітетів в 1969 році не скасовувались.

Нині підготовлено проект Адміністративно-процесуального кодексу України. Він передбачає, що адміністративну юрисдикцію здійснюють адміністративні суди трьох інстанцій: першої, апеляційної та касаційної.

Таким чином, аналізуючи історію розвитку судового контролю за законністю в сфері державного управління в нашій країні можна зробити висновок, що теорія і практика судового контролю пішли по шляху поступового, еволюційного розширення компетенції загальних судів щодо вирішення адміністративно-правових спорів.

Історико-правовий аналіз юридичної літератури, документів прокурорсько-слідчої та судової практики досліджуваного періоду дозволяє говорити про те, що діяльність прокуратури як органу державної влади з дня її створення й по нинішній час спрямована на забезпечення верховенства закону, охорону та захист інтересів держави і суспільства,

підтримання державного обвинувачення, боротьбу зі злочинністю та зміцнення правопорядку, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що поєднання судового контролю і прокурорського нагляду у боротьбі з порушенням законів при виданні правових актів державними органами є важливою передумовою позитивних зрушень у стані законності.

Література:

1. Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1990. – 217с.
2. Державний архів Волинської області (далі - ДАВО) ф. 24, оп. 4, спр. 5, арк. 2.
3. ДАВО ф. 24, оп. 4, спр. 13, арк. 103.
4. ДАВО ф. 511, оп. 1, спр. 184, арк. 4.
5. ДАВО ф. 511, оп. 1, спр. 210, арк. 2
6. ДАВО ф. 511, оп. 1, спр. 238, арк. 15
7. ДАВО ф. 511, оп. 2, спр. 26, арк.37
8. ДАВО ф. 511, оп. 6, спр. 142, арк. 25.
9. ДАВО ф. 511, оп. 6, спр. 233, арк. 54.
10. Історія держави і права України. У двох частинах. Ч. 2 / За ред. А.Й.Рогожина. – К., 1996. – 448с.
11. История Отечества (краткий очерк). В 2-х выпусках. вып. 2 – М.,1992.
12. Кульчицький В.С., Тищик Б.Й. Історія держави і права України: Навчальний посібник. – Львів, 2000. – 400с.
13. Попов В. Проблеми вдосконалення планування і управління народним господарством. – Економіка Радянської України. – 1986. - № 3.
14. Ремнев В. Право жалобы и административная юстиция в СССР. – Советское государство и право. – 1986. -№ 6.
15. Стефанюк В.С. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади. – Вісник Верховного Суду України. – 1998. - № 1(7).
16. Угриновська О.І. Судовий захист суб'єктивних прав громадян в сфері адміністративно-правових відносин. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Львів, 2000. – 19с.

Статтю подано до редколегії _____ 2001р.