

**СОСКОВ Р. М.,**начальник управління представництва,  
захисту інтересів громадян та держави в суді  
(Прокуратура Дніпропетровської області)

УДК 343.98

**ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ЯК ОРГАНУ ЗАПОБІГАННЯ  
І ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ ЗА ЧАСІВ СРСР**

У статті проаналізовано історичні передумови, тенденції становлення, розвитку та періодизацію української радянської прокуратури як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки.

**Ключові слова:** прокуратура, історія, запобігання і протидія правопорушенням у сфері економіки, прокурорський нагляд.

В статье анализируются исторические предпосылки, тенденции становления, развития и периодизация украинской советской прокуратуры как органа предупреждения и противодействия правонарушениям в сфере экономики.

**Ключевые слова:** прокуратура, история, предупреждение и противодействие правонарушениям в сфере экономики, прокурорский надзор.

Analyzes the historical background, the trend of formation, development and periodization of Ukrainian Soviet prosecutor's office as authority to preventing and combating offenses in the economy.

**Key words:** Prosecutor's Office, history, preventing and combating offenses in the economy, public Prosecutor's supervision.

**Вступ.** Визначення історичних передумов становлення й розвитку прокуратури як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки пов'язане з її діяльністю як складової загальнодержавного апарату та структурного елемента в механізмі боротьби зі злочинністю й забезпечення законності та правопорядку. Ця проблема становить дослідницьку й практичну цінність, незважаючи на численний теоретичний матеріал, напрацьований ученими та практиками пострадянської доби. Наукове і практичне значення досліджуваної теми може визначатися її важливістю для правозастосовної діяльності органів прокуратури (для порівняльно-історичного аналізу правового регулювання прокурорської діяльності як інструментарію запобігання і протидії економічним правопорушенням) і законотворчості (урахування історичного досвіду під час формування сучасного законодавства стосовно державного механізму запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки, у тому числі правового забезпечення прокурорської діяльності з цих питань). Аргументованою з цього приводу є думка В. Баскова, який зазначав, 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. 33].

Питання історичного розвитку діяльності прокуратури із запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки досліджували такі вітчизняні вчені та практики, як Б. Бабій, М. Бортун, С. Березовська, Л. Грицаєнко, Ю. Грошевий, Л. Давиденко, В. Долежан, О. Копиленко, Т. Корнякова, О. Литвак, О. Михайленко, П. Михайленко, М. Мичко, В. Мурза, Є. Суботін, В. Сухонос, Ю. Полянський, С. Прилуцький, А. Рогожин, М. Руденко, Д. Ти-



хоненков, П. Шумський, а також зарубіжні – В. Басков, В. Бессарабов, Л. Бойков, О. Звягінцев, К. Кашаєв, І. Петрухін, В. Рябцев, В. Савицький, А. Сафонов, А. Сухарєв, О. Темушкін, В. Ястребов та ін.

Аналіз наукової літератури щодо періодизації й розвитку діяльності прокуратури дає підстави стверджувати, що більшість вітчизняних наукових досліджень присвячена загальним питанням становлення та розвитку прокуратури України як державного органу, як органу кримінального переслідування або загальному огляду діяльності органів прокуратури як складової радянської правоохоронної системи. Водночас генеза її діяльності як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки залишається не повною мірою дослідженою, що й становить науковий інтерес.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження історичних передумов становлення та розвитку діяльності прокуратури як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки за доби радянської влади в Україні в період 1922–1991 роки.

Досягнення мети можливе шляхом виконання поставлених **завдань**: проаналізувати історичні тенденції становлення й розвитку прокуратури як системи органів запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки, визначити історичне значення та вплив історичного досвіду прокуратури на подальший розвиток правоохоронної діяльності.

**Результати дослідження.** Перед дослідженням історичних процесів розвитку державного механізму запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки й визначенням ролі прокуратури в ньому насамперед необхідно коротко проаналізувати історію створення прокуратури як державного органу та визначити тенденції розвитку її діяльності в зазначеній сфері. У різні роки періоду існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік тоталітарним державним режимом на органи прокуратури покладалися різнобічні за своєю суттю завдання у сфері закріплення і примноження здобутків революції, у зв'язку з чим загальнонаглядова діяльність прокуратури була домінантною, основою якої було зміцнення державницьких інтересів, у тому числі шляхом надання їм переваг над особистими інтересами громадян. У зв'язку з чим, відповідно до доктрини форсованої побудови соціалізму й комунізму, держава визначала за прокуратурою в межах загальнонаглядової функції діяльність із запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки як пріоритетну.

Аналізуючи передумови становлення української радянської прокуратури, зазначимо, що після падіння в 1917 році Російської імперії припинила свою діяльність і прокуратура цієї держави, що офіційно відбулося після прийняття Декрету Радянського уряду «Про суд № 1». Перші спроби створити спеціальні органи нагляду за законністю мали місце в період громадянської війни, але успіхом вони не увінчалися [2, с. 75]. Здійснення цієї діяльності покладалося на виконкоми рад, Раду народних комісарів УСРР, Всеукраїнський ЦВК, наркомати радянської соціалістичної інспекції та робітничо-селянського контролю [3, с. 138].

Відмовившись від воєнно-комуністичних дослідів, ставши на шлях непу з його відродженням елементів ринкової економіки, товарно-грошових відносин, плюралізму власності, Комуністична партія (більшовиків) України мусила переглянути і свої доктринальні погляди щодо наведення порядку не лише в економічній, а й у правовій сфері. Ідея утворення єдиної державної прокуратури як органу загального нагляду за законністю, а також нагляду за законністю в діяльності правоохоронних органів та установ виконання покарань, підтримання державного обвинувачення вийшла в практичну площину в 1922 року [4, с. 39]. У зв'язку з цим 28 червня 1922 року у складі Нарком'юсту УСРР було утворено Державну прокуратуру, а ВУЦВК затверджено «Положення про прокурорський нагляд». Українська радянська прокуратура була створена постановою Всеукраїнського ЦВК 28 червня 1922 році з метою «здійснення нагляду за дотриманням законів і в інтересах правильної постановки боротьби із злочинністю». У цей період прокуратура здійснювала нагляд від імені держави за законністю всіх органів влади, господарських установ, громадських і міських організацій і приватних осіб, тим самим здійснювала діяльність щодо виявлення й запобігання правопорушенням у сфері господарювання. Для виконання покладених на неї завдань прокурату-



ра використовувала такі повноваження: вимагати необхідні відомості, необхідні матеріали, бути присутнім на зборах місцевих виконкомів із дорадчим голосом [5, с. 40].

Протягом 1933–1955 років прокурорська діяльність із виявлення та запобігання економічним правопорушенням здійснювалась на підставі Постанови ЦВК і РНК СРСР «Про затвердження положення про прокуратуру СРСР» від 17 грудня 1933 року.

На думку Є. Суботіна, з цього моменту прокуратура України втратила самостійність і перетворилась у складову єдиної прокурорської системи, що не могло не позначитись на її функціях [6, с. 215–216].

Прокуратура в цей період відігравала вагомий роль у державному управлінні, у цей період у юридичному обігу почав використовуватися термін «загальний нагляд», що зумовлювалось необхідністю суворого контролю за виконанням законів у державі й диктувалось вимогами політичної обстановки, оскільки «перед прокуратурою ставилися завдання, які нерідко виходили за межі прокурорського нагляду, поступово вона ставала інструментом «боротьби» за соціалізм, вимушена була втручатись у діяльність підприємств, установ та організацій» [7, с. 4].

Загальний нагляд як юридичний інструмент виявлення й фіксації правопорушень у сфері господарювання акумулював усі напрями прокурорської діяльності, був спрямований насамперед на захист досягнень радянської влади, його основним завданням було «укріплення соціалістичної законності й охорони суспільної власності від посягань з боку анти-суспільних елементів на усій території СРСР» [6, с. 215–216], і він становив обов'язок для прокурорів усіх рівнів уживати заходи щодо виявлення і своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і притягнення винних до відповідальності.

Водночас у науковому світі побутує думка, що «загальний нагляд» – це напрям прокурорської діяльності. Зокрема, варто погодитись із думкою Ю. Шульженко про те, що термін «загальний нагляд» стосується відповідної сфери діяльності прокуратури, а не характеристики цієї діяльності загалом, об'єднаної з іншими напрямками під загальною назвою «прокурорський нагляд» [8, с. 88]. У зв'язку із чим, на нашу думку, загальний нагляд радянської моделі прокуратури в ті часи був способом запобігання і протидії правопорушенням насамперед у сфері економічних відносин.

В організаційному плані робота прокуратури тих часів будувалась за виробничо-промисловим принципом діяльності окремих секторів: у справах промисловості, сільського господарства, у справах адміністративно-судового та культурного будівництва, транспорту, торгівлі, кооперації, фінансів.

Отже, діяльність прокуратури 30-х років XX століття використовувалась для захисту власності держави за господарсько-галузевим принципом. Проте така практика не виправдала себе й у 1936 році була скасована Постановою Раднаркому СРСР «Про структуру прокуратури СРСР» [9, с. 450].

Післявоєнний період радянської історії був спрямований на відбудову держави та ліквідацію наслідків Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років, що вимагало посилення уваги до забезпечення законності, передусім зміцнення економіки держави. У цей час загальнонаглядова діяльність прокуратури вже регулювалась на відомчому рівні – «Інструкцією по загальному нагляду» від 27 лютого 1946 року, затвердженою заступником прокурора СРСР. Межі загальнонаглядової діяльності визначалися за принципом винятку – на всі випадки, на які не поширювалась дія інших спеціалізованих галузей прокурорського нагляду [10, с. 148]. Ця інструкція була своєрідним процедурним кодексом діяльності прокурорів під час виявлення й фіксації правопорушень у сфері економіки, якою застерігалось про недопущення прокурором підміни діяльності контрольних органів і передбачалося, що в центрі уваги прокурора повинні зосереджуватись найбільш актуальні «укріплення» законності.

Цим внутрішньовідомчим нормативним актом були закріплені деякі загальнонаглядові повноваження прокурорів (пропозиції щодо відновлення порушених прав громадян і організацій, протести на незаконні постанови, рішення, накази й інші акти та дії, подання про усунення причин правопорушень та умов, які їм сприяють тощо) [11, с. 119].



Наказом «Про посилення нагляду за точним виконанням законів» від 17 липня 1946 року № 128 Генеральний прокурор СРСР зобов'язав прокурорів усіх рівнів посилити загальний нагляд на місцях. Виконуючи цей наказ, Прокурор УРСР, у свою чергу, доручив підлеглим прокурорам передбачити в планах такі актуальні на той час питання: нагляд за точним виконанням законів міністерствами, відомствами, облвиконкомами, республіканськими й обласними органами та установами, а також міжрайвиконкомами; нагляд за точним виконанням законів, що захищають права військовослужбовців і членів їх сімей, звільнених у запас військових; рішучу боротьбу з адмініструванням, незаконними діями, незаконними мобілізаціями на різні роботи й іншими порушеннями прав громадян, а також із тяганиною під час розгляду їх заяв і скарг; боротьбу із розкраданням соціалістичної власності; нагляд за точним виконанням законів про працю, про зміцнення трудової дисципліни, охорону праці й техніку безпеки; нагляд за додержанням статуту сільськогосподарської артілі [12, с. 110].

Затвердження Указом Президії Верховної Ради СРСР від 24 травня 1955 року «Положення про прокурорський нагляд в СРСР» [13] розпочало новий етап розвитку української радянської прокуратури, що характеризується якісно новим рівнем організації наглядової роботи, яка спрямовувалась не тільки на захист фінансово-економічних інтересів держави, а й на захист прав і свобод громадян.

Знаменним на цьому етапі діяльності радянської прокуратури став Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Колегій в Прокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік» від 27 лютого 1959 року, відповідно до якого в організації роботи органів прокуратури поряд із принципом єдиноначальності запроваджено принцип колегіальності. З цього часу, крім Колегії Прокуратури СРСР, союзних республік і прокуратур обласного рівня, колегіальними органами стали методичні та науково-методичні ради при прокуратурі СРСР і союзних республік, на засіданнях яких обговорювались актуальні питання у сфері захисту інтересів держави та прав громадян і приймалися основоположні рішення щодо тактики й методики діяльності прокурорів щодо здійснення боротьби зі злочинністю, передусім економічною.

Протягом 1979–1991 років загальний нагляд української радянської прокуратури був пов'язаний із низкою політико-правових подій кінця 70-х років XX століття, а саме: прийняттям 07 жовтня 1977 року позачерговою VII сесією Верховної Ради СРСР IX скликання Конституції СРСР, прийняттям 20 квітня 1978 року позачерговою VII сесією Верховної Ради СРСР IX скликання Конституції УРСР і прийняттям 30 листопада 1979 року Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР».

У цей час діяльність прокуратури як органу боротьби з економічною злочинністю регулювалася безпосередньо законом, а коло повноважень прокурорів, спрямованих на захист інтересів держави та прав громадян, було значно розширене, зокрема вони набули права на отримання інформації щодо стану законності й ужиття заходів щодо її забезпечення, вимагати виділення спеціалістів для проведення сумісних перевірок із метою виявлення економічних правопорушень, уносити приписи щодо усунення очевидних порушень законів, зазначати про недопустимість їх порушень.

У межах загального завдання здійснення нагляду за виконанням міністерствами, установами й організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими суспільними організаціями, посадовими особами і громадянами виділялись і два її складові завдання: 1) нагляд за відповідністю видання вказаними особами, органами й організаціями актів Конституції СРСР, Конституціям союзних республік і Конституціям автономних республік, а також Постановам Ради Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік та 2) нагляд за точним і однаковим виконанням законів посадовими особами та громадянами [14, с. 215–216].

Загальний нагляд радянської прокуратури як спосіб запобігання і протидії економічним правопорушенням, сама її діяльність того періоду і позитивно, і негативно оцінюються серед юристів, істориків та політиків. Звичайно, у певні періоди діяльності радянської прокуратури вона виконувала карально-репресивні функції, зумовлені характером системи, у якій і на яку працювали прокурори. Проте за таких умов працювали й інші правоохоронні та



контрольні органи радянської доби. Те саме можна сказати й про суд. Як доречно зазначає М. Мичко, завдання й функції прокуратури на всіх етапах її розвитку визначалися не нею самою, а тим політико-правовим світоглядом, який мало на той час політичне керівництво країни та політична еліта суспільства. Сам інститут прокуратури в ідеологічному стосунку є «нейтральним». Але, будучи елементом державної влади, він може бути як знаряддям репресивної політики держави, так і засобом захисту прав і законних інтересів громадян у правовій державі, у якій права й законні інтереси особи є вищою цінністю [15, с. 30].

Схожою та не менш слушною є думка Р. Савуляка, який наголошує, що правову ідеологію, основи праворозуміння та правозастосування в нас формує не правнича професія, а політична влада. У такому випадку суд з адвокатурою об'єктивно стають слабкими ланками, утрачають авторитет у суспільстві. А прокуратура спільно з іншими правоохоронними органами концентрує свої зусилля на виконанні завдання із забезпечення законності виключно в розумінні чинної політичної влади. Враховуючи те, що в Україні при владі перебувають кілька політичних сил, то й офіційних розумінь законності виникає кілька. Саме в такій атмосфері «правової ідеології та законності» й доводиться балансувати українській прокуратурі разом з іншими правоохоронними органами [16, с. 109].

**Висновки.** Отже, зміст і спрямованість потенціалу вітчизняної прокуратури як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки в історичному розвитку зумовлювався політико-правовим режимом держави, цілями й завданнями, поставленими державою перед прокуратурою. Спільним для діяльності прокуратури на всіх етапах її розвитку було зміцнення законності, правопорядку, забезпечення верховенства закону. Аналіз зазначених історичних тенденцій є необхідною передумовою для подальшого дослідження кримінологічних аспектів прокурорської діяльності щодо запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки.

#### Список використаних джерел:

1. Басков В. История прокуратуры Российской Империи / В. Басков // Вести. Серия 11 «Право». – М., 1997. – С. 33–35.
2. Рогожин А.Й. Організація нагляду за законністю в Українській РСР в період проведення Великої Жовтневої соціалістичної революції і в період іноземної воєнної інтервенції та громадянської війни / А.Й. Рогожин // Питання історії держави і права Української РСР. – К. : Вид-во АН УРСР, 1952. – С. 70–90.
3. Стерник И.Б. Революционная законность и органы надзора за законностью в первые годы советской власти / И.Б. Стерник // Учен. зап. Моск. юрид. ин-та. – 1948. – Вып. 4. – С. 138.
4. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.В. Мурза. – Х., 2003. – 255 с.
5. Положения о прокурорском надзоре, утверждённые ВУЦИК 28 июня 1922 года // СУ УССР. – № 22. – С. 440.
6. Субботин Е. История развития общенадзорной функции в советской Украине / Е. Субботин // Проблеми удосконалення організації і діяльності прокуратури України в умовах судово-правової реформи : зб. наук. праць. – Х. : ПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 215–216.
7. Домбровський С. «Загальний нагляд». Яким він є? / С. Домбровський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 3–6.
8. Шульженко Ю.Л. Прокуратура и конституционный надзор в Российской Федерации / Ю.Л. Шульженко // Российский конституционализм: проблемы и решения : междунар. конф. – М., 1999. – 176 с.
9. Постановление СНК СССР «О структуре Прокуратуры СССР» // СЗ СССР. – 1936. – № 59. – С. 450.
10. Шестопапов Р.М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України / Р.М. Шестопапов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 143–152.



11. Кравчук В. Розвиток прокурорського нагляду за законністю правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Кравчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XI регіональної наук.-практ. конф., 3–4 лютого 2005 р. – Львів : Юридичний факультет ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – С. 119–121.

12. Бортун М. Особливості правового регулювання організації і діяльності прокуратури радянського періоду / М. Бортун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 109–113.

13. Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 року // Ведомости Верховного Совета СССР. – № 9. – С. 222.

14. Копиленко О.Л. Держава і право України 1917–1920 : [навчальний посібник] / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.

15. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.І. Мичко. – Х., 2001. – 376 с.

16. Савуляк Р. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні та сучасні перспективи її реформування / Р. Савуляк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2011. – Вип. 52. – С. 104–109.

**ЩЕРБАНЮК О. В.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри правосуддя  
(Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича)

**УДК 342.31**

## **ПРОБЛЕМА ДОСЯГНЕННЯ РЕАЛЬНИХ УМОВ ЗДІЙСНЕННЯ СУВЕРЕННОЇ ВОЛІ НАРОДУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті аналізується проблема досягнення реальних умов здійснення суверенної волі народу й формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства України.

**Ключові слова:** влада народу, народний суверенітет, демократія, державний контроль, державна влада.

В статье анализируется проблема достижения реальных условий осуществления суверенной воли народа и формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства Украины

**Ключевые слова:** власть народа, народный суверенитет, демократия, государственный контроль, государственная власть.

In this article deals with the problem of achieving real conditions of exercise of the sovereign will of the people and formulates proposals for improvement of constitutional law Ukraine.

**Key words:** power of the people, popular sovereignty, democracy, government control, governmentan.

