

УДК 342.951:351.87(477)

ПРЕДМЕСТНИКОВ О.Г., кандидат юридичних наук, перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ РСР У 1956 – 1991 РОКАХ

***Анотація.** Аналіз історико-правових засад становлення та розвитку органів юстиції Української РСР у 1956 – 1991 роках, визначено їх основні ознаки, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення організації та діяльності органів юстиції сучасної України.*

***Ключові слова:** органи юстиції, Міністерство юстиції, Юридична комісія, Українська РСР, судове управління, державна правова політика.*

***Аннотация.** Анализ историко-правовых основ становления и развития органов юстиции Украинской ССР в 1956 – 1991 годах, определены их основные признаки, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления усовершенствования организации и деятельности органов юстиции современной Украины.*

***Ключевые слова:** органы юстиции, Министерство юстиции, Юридическая комиссия, Украинская ССР, судебное управление, государственная правовая политика.*

***Summary.** The analysis of the historical and legal basis of formation and development of the justice bodies of Ukrainian SSR in 1956 – 1991 years is performed, the article also determines its main features, essence and significance, as well as substantiates priority directions of improving the organization and activities of the justice bodies of modern Ukraine.*

***Keywords:** justice bodies, Ministry of Justice, Legal Committee, Ukrainian SSR, judicial governance, state legal policy.*

Постановка проблеми. На кожному історичному етапі органи юстиції України мали різний статус та місце у державному механізмі, а практика їх формування та функціонування виявляє як позитивні, так і негативні риси, урахування яких сприятиме раціональній організації та ефективній діяльності органів юстиції в Україні. Одним із найбільш цікавих є період функціонування органів юстиції Української РСР у 1956 – 1991 роках, в рамках якого були апробовані різні підходи до організації діяльності органів юстиції та їх взаємодії з судами, а також сформовані засади розуміння сутності та значення органів юстиції, які покладаються в основу їх статусу і у сучасній незалежній Україні. А відтак, в контексті розвитку інституту органів юстиції України й вбачаються актуальними питання інституалізації та функціонування органів юстиції Української РСР у 1956 – 1991 роках.

Зазначимо, що деякі етапи становлення органів юстиції Української РСР раніше вже були досліджені такими вченими як В.М. Боковня, М.І. Герасимик, І.П. Козінцев, І.І. Микульця, О.К. Міхеєва, Г.О. Попова та інші. Їх наукові роботи стосуються переважно тільки загальної проблематики інституалізації органів юстиції УРСР або ж досвіду їх функціонування у більш ранні часи, комплексно та послідовно не розкриваючи особливості становлення та розвитку органів юстиції Української РСР у 1956 – 1991 роках в контексті організації діяльності органів юстиції сучасної України.

Метою статті є аналіз історико-правових засад становлення та розвитку органів юстиції Української РСР у 1956 – 1991 роках, визначення їх основних ознак, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення організації та діяльності органів юстиції сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Передусім, відзначимо, що зміна керівництва СРСР у середині 1950-х років і проведення широкої адміністративної реформи зумовили ліквідацію Міністерства юстиції СРСР (Указ Президії Верховної Ради СРСР від 31.05.56 р. [1]), внаслідок чого передбачалось й деяке ослаблення управлінських і контрольних повноважень органів юстиції щодо судів, забезпечуючи тим самим конституційно гарантовану незалежність суддів. Ліквідація загальносоюзного органу управління юстицією фактично означала децентралізацію системи органів юстиції та посилення ролі Міністерства юстиції Української РСР. Так, згідно Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 11.07.56 р. [2] воно змінило статус з союзно-республіканського на республіканське міністерство. При цьому, оновлення статусу Міністерства юстиції УРСР позначилось здебільшого лише на підвищенні його самостійності, тоді як основний обсяг повноважень, форми і методи діяльності були збережені.

Окрім того, відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 30.08.56 р. [3] та Постанови Ради Міністрів УРСР від 08.09.56 р. № 1114 [4] ліквідовувались управління Міністерства юстиції УРСР при обласних Радах депутатів трудящих із передачею їх повноважень та матеріально-фінансових ресурсів обласним судам. На думку В.М. Боковні, ліквідація територіальних управлінь юстиції пояснювалась тим, що вони були “відірвані від судової практики, не забезпечували ні кваліфікованої консультації, ні виправлення судових помилок” [5, с. 7]. Однак, зважаючи на попередній досвід ліквідації та відновлення місцевих органів юстиції в УРСР, цей захід нами не може вважатись послідовним чи достатньо обґрунтованим. Як наслідок, була зруйнована чітка управлінська вертикаль Міністерства юстиції УРСР, робота з реалізації державної правової політики на місцях фахово і комплексно не проводилась, а обласні суди набували додаткових нетипових повноважень з адміністративного (а не суто процесуального) контролю діяльності народних судів та управлінню нотаріатом, народні суди мали керувати роботою судових виконавців.

Зазначимо, що згідно Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 21.03.63 р. [6] “з метою зосередження керівництва народними і обласними судами у Верховному Суді Української РСР” було ліквідовано Міністерство юстиції УРСР, передаючи його функції судового управління та керівництва органами державного нотаріату Верховному Суду УРСР. З одного боку, ліквідація Міністерства юстиції СРСР, Міністерства юстиції УРСР та його територіальних органів дієво та радикально зупинила багаторічну практику втручання органів юстиції у діяльність судів і відправлення ними правосуддя. З іншого боку, органами юстиції виконувалась й низка інших важливих і змістовних повноважень щодо організаційного забезпечення судової системи, керівництва нотаріатом та адвокатурою, вдосконалення та систематизації законодавства, які дещо непродумано були розділені між Верховним Судом УРСР, обласними судами, місцевими радами та Юридичною комісією при Раді Міністрів УРСР. В результаті суди (їх президії) знову переобтяжувались невластивими їм управлінськими повноваженнями, виконання яких передбачало взаємодію з різними державними органами (які могли впливати на суд) і відволікало суди від своєї основної функції – відправлення правосуддя. Погоджуючись із мотивами та метою даної реформи, маємо вказати, що для забезпечення більшої незалежності судів цілком достатнім був би перегляд і звуження компетенції органів юстиції, а не повна ліквідація налагодженої професійної системи державного управління у сфері юстиції.

Вищезгадана Юридична комісія при Раді Міністрів УРСР була утворена відповідно до Постанови Ради Міністрів УРСР від 23.03.63 р. № 353 [7], якою також визначався її статус як республіканського державного органу, структура та штатний розпис. При цьому діяльність Юридичної комісії при Раді Міністрів УРСР здебільшого зосереджувалась у площині реалізації державної правової політики, зокрема її завданнями згідно Положення, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 31.10.63 р. № 1217 [8], було проведення роботи з систематизації законодавства УРСР, розробки і розгляду проектів законодавчих актів і урядових рішень з питань нормативного характеру, керівництво науково-дослідними установами судової експертизи.

Досить показовим також вбачається передання Юридичній комісії повноважень щодо керівництва та контролю діяльності обласних колегій адвокатів УРСР (Постанова Ради Міністрів УРСР від 25.08.64 р. № 891 [9]) і органів запису актів громадянського стану (Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.12.68 р. № 680 [10]), які після ліквідації Міністерства юстиції УРСР спочатку покладались на виконкомів обласних Рад депутатів трудящих. Це додатково підтверджує помилковість ліквідації Міністерства юстиції УРСР і розподілу його повноважень між різними державними органами. Крім відмінності у повноваженнях, Юридична комісія при Раді Міністрів УРСР істотно відрізнялась від Міністерства юстиції за статусом і організаційно-штатною структурою. Так, вона складалась лише з дев'яти осіб, з яких чотири – на громадських засадах (Постанова Ради Міністрів УРСР від 01.03.65 р. № 218 [11]), а загальний штат Юридичної комісії не перевищував 38 осіб, що в цілому ускладнювало належне виконання покладених на неї повноважень.

Відтак, інституалізація органів юстиції УРСР у 1956 – 1970 роках характеризується глибокою децентралізацією державного управління у сфері юстиції, повною ліквідацією системи профільних органів юстиції з перерозподілом їх повноважень між різними спеціально не підготовленими для цього інституціями. На тлі короткочасного позитивного ефекту припинення втручання органів юстиції у діяльність судів в результаті це негативно позначилось на продуктивності, ретельності та злагодженості нормопроектної, управлінської, контрольної та іншої діяльності у сфері юстиції. Загалом же в якості особливостей організації Юридичної комісії при Раді Міністрів УРСР порівняно з Міністерством юстиції УРСР слід виділити діяльність майже половини її членів на громадських засадах, порівняно невелику штатну чисельність, відсутність розгалуженого апарату та місцевих органів, передання судам частини традиційних повноважень (наприклад, щодо керівництва нотаріатом), доволі обмежені засоби реалізації повноважень (за виключенням хіба що наказів та інструкцій Голови Юридичної комісії) тощо.

Тут також маємо погодитись із С.В. Олефіренко [12, с. 131], що незадовільна практика роботи Юридичної комісії при Раді Міністрів УРСР та відсутність у неї необхідних управлінських повноважень та організаційно-кадрового забезпечення виявили необхідність повернення до попередньої централізованої моделі державного управління у сфері юстиції. Саме тому після відновлення 30.08.70 р. Міністерства юстиції СРСР згідно Постанови ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 15.09.70 р. № 498 [13] Юридична комісія при Раді Міністрів УРСР була ліквідована, а Указами Президії Верховної Ради УРСР від 06.10.70 р. № 3096-VII і № 3098-VII [14] – знову утворено союзно-республіканське Міністерство юстиції УРСР та відділи юстиції виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих УРСР. Ці заходи на тоді обґрунтовано пов'язувались з потребою підвищення рівня державного керівництва судами та іншими установами юстиції, здійснення методичного керівництва правовою роботою і

поліпшення роботи по систематизації законодавства [13], тобто по суті йдеться про потребу комплексного вдосконалення всіх напрямків діяльності органів юстиції.

Зазначимо, що статус Міністерства юстиції УРСР встановлювався з урахуванням його попереднього статусу, поточного стану та нагальних потреб управління в сфері юстиції, а також досвіду функціонування Верховного Суду УРСР і Юридичної комісії при Раді Міністрів УРСР. Перш за все, Міністерство юстиції УРСР знову набуло подвійного підпорядкування Раді Міністрів УРСР і Міністерству юстиції СРСР, що вказує на централізацію останнім управління органами юстиції УРСР. Останнє Положення про Міністерство юстиції УРСР, затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 04.09.72 р. № 416 [15], закріплювало його статус, завдання і повноваження, а також статус керівництва. При цьому, попри раніше існуючу практику комплексного правового регулювання, дане Положення вже не визначало структуру і штатну чисельність (у різні часи становила близько 135 – 152 осіб) Міністерства юстиції УРСР, чіткий розподіл повноважень між його структурними підрозділами. До недоліків Положення від 04.09.72 р. можна віднести і недостатню урегульованість конкретних засобів, форм і методів реалізації повноважень органів юстиції УРСР, засад взаємодії з іншими державними органами.

Порівняно з первинним обсягом повноважень органів юстиції радянської влади в Україні компетенція Міністерства юстиції УРСР була позбавлена значної частини надмірних владних повноважень (щодо керівництва та контролю діяльності судів, органів прокуратури та слідства), звужуючись згідно Положення від 04.09.72 р. [15] до організаційного керівництва судами, керівництва нотаріатом і судово-експертними установами, загальне керівництво органами запису актів громадянського стану і адвокатурою. З іншого боку, цілком позитивне в умовах УРСР обмеження (хоча й лише часткове) компетенції Міністерства юстиції організаційним керівництвом судами (включаючи перевірку організації роботи судів, видання обов'язкових наказів та інструкцій, керівництво кадровою роботою у судах і т. ін.) з позиції сьогодення вже не відповідає державному ладу сучасної України, статусу органів юстиції та принципу незалежності суддів. Натомість більш конструктивним постає передбачене ст.22 Основ законодавства СРСР і союзних республік про судоустрій від 13.11.89 р. [16] уповноваження органів юстиції здійснювати організаційне забезпечення (а не керівництво) діяльності судів при суворому дотриманні принципу незалежності суддів і їх підпорядкування тільки закону. Серед іншого це означало позбавлення органів юстиції права здійснювати перевірки діяльності судів і надавати їм обов'язкові вказівки, зосереджуючи діяльність органів юстиції здебільшого лише на створенні умов для функціонування судів і сприянні їх діяльності.

Водночас у Положенні від 04.09.72 р. [15] одержали подальший розвиток повноваження Міністерства юстиції УРСР з реалізації державної правової політики по забезпеченню систематизації законодавства, методичному керівництву правовою роботою в народному господарстві, забезпеченню пропаганди правових знань і роз'яснення законодавства серед населення. Як на нас, особливо важливим постає виокремлення у діяльності Міністерства юстиції УРСР такого напрямку як координація правового виховання населення (для чого навіть утворювалась спеціальна координаційно-методична рада), у чому вбачається запровадження системного підходу до підвищення рівня правової свідомості та культури громадян, що сприятиме більшому дотриманню прав громадян і законності.

Крім цього, розглядаємо як позитив нормативно-правове визначення складу системи Міністерства юстиції УРСР, до якої належали обласні відділи юстиції, нотаріат,

науково-дослідні установи судових експертиз [15], а також органи запису актів громадського стану та адвокатура, хоча Положенням від 04.09.72 р. вони прямо й не визначаються як суб'єкти системи Міністерства юстиції УРСР. Від даної системи слід відрізнити систему органів юстиції УРСР (тобто органів державного управління у сфері юстиції та в інших суміжних сферах), яку була представлена Міністерством юстиції УРСР і відділами юстиції виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих (згодом об'єднаних із відділами ЗАГСу в управління юстиції виконкомів обласних рад згідно Постанови Ради Міністрів УРСР від 10.08.88 р. № 231 [17]).

Відповідно до Положення, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 30.09.74 р. № 470 [18], обласні відділи (управління) юстиції мали на місцях виконувати більшість повноважень Міністерства юстиції УРСР, зокрема щодо організаційного керівництва судами, керівництва нотаріатом, адвокатурою, правовою роботою в народному господарстві, а також координації роботи по правовому вихованню населення. В якості особливостей організації діяльності місцевих органів юстиції УРСР, перш за все, варто означити їх утворення тільки на обласному рівні, паралельне підпорядкування обласній раді (її виконавчому комітету) та Міністерству юстиції УРСР, організаційна невідособленість та входження до структури виконавчих комітетів обласних рад. На нашу думку, з огляду на відповідальність та значний обсяг повноважень недостатньо функціонування одних лише обласних органів юстиції (без їх утворення на районному рівні), тоді як інтересам єдності та цілісності їх системи відповідало організаційне відокремлення обласних органів юстиції від обласних рад. Не можна погодитись і з практикою призначення начальника відділу (управління) юстиції обласною радою, а його заступників – виконавчим комітетом обласної ради, оскільки подвійна підпорядкованість обласних органів юстиції зумовлювала необхідність участі у призначенні їх керівництва також і Міністра юстиції УРСР.

Однією з ключових засад функціонування Міністерства юстиції та його територіальних органів у радянські часи в цілому і зокрема за Положеннями від 04.09.72 р. [15] і від 30.09.74 р. [18] було їх підпорядкування не лише вищим державним органам УРСР і СРСР, але й відповідним партійним структурам, відповідальність Міністерства юстиції УРСР як перед державою і народом, так і перед партією. Законне превалювання партійних органів перед органами державного управління, їх підпорядкування комуністичній (соціалістичній) ідеології становило загальну рису державного ладу СРСР (і в УРСР також). Проте навряд чи можна вважати продуктивною практику підпорядкування державних органів юстиції часто не стільки професійним, як суто політичним рішенням (які не обов'язково враховували службові інтереси) партійних структур КПРС і КПУ, що фактично дублювали (підміняли) державні органи, тим самим ускладнюючи управлінський механізм. Сьогодні втручання політичних партій у діяльність органів юстиції сучасної України є і недоцільним, і неприйнятним в умовах партійної багатоманітності, самостійності державних органів та їх підпорядкування тільки закону.

Проголошення незалежності України у 1991 році зумовило завершення періоду функціонування органів юстиції УРСР і формування на їх основі нової системи органів юстиції вже незалежної України.

Висновки.

У 1970 – 1990 роках остаточно сформувалась модель організації Міністерства юстиції УРСР та його органів. Організація діяльності органів юстиції УРСР у цей період характеризується поверненням до централізації державного управління у сфері юстиції та відновленням на союзному, республіканському і обласному рівні фахових органів юстиції, обтяжливою підпорядкованістю органів юстиції відповідними

партійним структурам. Позитивним було пріоритетне спрямування діяльності Міністерства юстиції УРСР на реалізацію державної правової політики, обмежуючи його владні повноваження лише організаційним керівництвом (яке згодом звузилось до організаційного забезпечення) діяльності судів, що мало забезпечити невторчання органів юстиції у діяльність судів і дотримання ними принципу незалежності суддів. Проте недостатньо розвиненим був інститут місцевих органів юстиції, що діяли тільки на обласному рівні, не мали статусу самостійних державних органів і входили до складу виконкомів обласних рад, що ускладнювало управління місцевими органами юстиції Міністерством юстиції Української РСР.

Таким чином, інституалізація органів юстиції УРСР відбувалась в умовах авторитарного державно-політичного режиму, що зумовлювало несамостійність органів юстиції у здійсненні державного управління, першочерговість в їх діяльності інтересів держави та правлячої партії перед правом, правами та інтересами громадян. Процес становлення Міністерства юстиції УРСР та його територіальних органів був непослідовним і неузгодженим, виявляючи відсутність єдиного усталеного бачення їх сутності, значення та шляхів вдосконалення. При цьому, тривалий час діяльність органів юстиції УРСР зосереджувалась не стільки на реалізації державної правової політики, як на виконанні архаїчних з позицій сьогодення функцій судового управління. Правове регулювання досить повно закріплювало статус, компетенцію та структуру органів юстиції УРСР, хоча й залишались нормативно невизначеними порядок, способи і форми їх діяльності та взаємодії. Досвід становлення органів юстиції УРСР у 1956 – 1991 роках багато у чому зумовив засади та напрямки організації діяльності органів юстиції сучасної України, зокрема щодо формування їх розгалуженої системи, спрямування діяльності на вироблення та реалізацію державної правової політики, позбавлення невластивих повноважень судового управління тощо.

Використана література

1. О ликвидации Министерства юстиции СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31.05.1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1956. – № 12. – Ст. 250.
2. Про перетворення союзно-республіканського Міністерства юстиції Української РСР у республіканське Міністерство юстиції Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 11.07.56 р. // Міністерство юстиції України. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/photoalbum/812/44188>
3. Про розширення прав обласних судів і ліквідацію управлінь Міністерства юстиції Української РСР при обласних Радах депутатів трудящих : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 30.08.56 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1956. – № 7. – Ст. 133.
4. Про заходи, зв'язані з розширенням прав обласних судів і ліквідацією управлінь Міністерства юстиції УРСР при обласних Радах депутатів трудящих : Постанова Ради Міністрів УРСР від 08.09.56 р. № 1114. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP56_1114.html
5. Боковня В.М. Суд і юстиція УРСР у 1953 – 1964 рр. // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – (Серія : Юриспруденція). – 2014. – № 7. – С. 5-8.
6. Про ліквідацію Міністерства юстиції Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 21.03.63 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1963. – № 13. – Ст. 242.
7. Про утворення Юридичної комісії при Раді Міністрів Української РСР і про інші питання, зв'язані з ліквідацією Міністерства юстиції УРСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 23.03.63 р. № 353 // ЗП Української РСР. – 1963. – № 4. – Ст. 31.

8. Про затвердження Положення про Юридичну комісію при Раді Міністрів Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 31.10.63 р. № 1217 // ЗП Української РСР. – 1963. – № 10. – Ст. 114.
9. Питання Юридичної комісії при Раді Міністрів Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 25.08.64 р. № 891 // ЗП Української РСР. – 1964. – № 8. – Ст. 108.
10. Питання органів запису актів громадянського стану Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.12.68 р. № 680. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP680680.html
11. Про збільшення складу Юридичної комісії при Раді Міністрів Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 01.03.65 р. № 218 // ЗП Української РСР. – 1965. – № 3. – Ст. 19.
12. Олефіренко С.В. Становлення органів юстиції в контексті українського державотворення // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 128-134.
13. Про заходи по поліпшенню роботи судових і прокурорських органів Української РСР : Постанова ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР від 15.09.70 р. № 498. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP700498.html
14. Про утворення союзно-республіканського Міністерства юстиції Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 06.10.70 р. № 3096-VII // ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 16. – Спр. 2192. – Арк. 6.
15. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 04.09.72 р. № 416 // ЗП Української РСР. – 1972. – № 9. – Ст. 85.
16. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве : Закон СССР от 13.11.89 г. – (Свод законов СССР). – 1990. – Т. 10. – С. 7.
17. Про схему управління органами і установами юстиції : Постанова Ради Міністрів УРСР від 10.08.88 р. № 231. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP880231.html.
18. Про затвердження Положення про відділ юстиції виконавчого комітету обласної Ради депутатів трудящих : Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.09.74 р. № 470 // ЗП Української РСР. – 1974. – № 11. – Ст. 70.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~