

## ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОСНОВИ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОКУРОРІВ В УРСР

### HISTORICAL ASPECT OF BECOMING LEGAL BASIS OF TRAINING PROSECUTOR IN USSR

Устименко В.В.,

*старший науковий співробітник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України*

Стаття присвячена дослідженню історичного аспекту становлення правової основи системи підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури УРСР. Проаналізовано основні правові форми сучасної єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, що були визначені ще за радянських часів. Автор наводить, що процес становлення правової основи системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників співпадає і залежить від розвитку нормативно-правового забезпечення системи органів прокуратури як єдиної централізованої системи.

**Ключові слова:** підвищення кваліфікації, історичний аспект підвищення кваліфікації прокурорів, становлення правової основи підвищення кваліфікації прокурорів, правові форми навчання прокурорсько-слідчих працівників, впровадження підвищення кваліфікації.

Статья посвящена исследованию исторического аспекта становления правовой основы системы повышения квалификации кадров органов прокуратуры УССР. Проанализированы основные правовые формы современной единой системы повышения квалификации прокурорско-следственных работников органов прокуратуры Украины, которые были определены еще в советское время. Автор утверждает, что процесс становления правовой основы системы повышения квалификации прокурорско-следственных работников совпадает и зависит от развития нормативно-правового обеспечения системы органов прокуратуры как единой централизованной системы.

**Ключевые слова:** повышение квалификации, исторический аспект повышения квалификации прокуроров, становление правовой основы повышения квалификации прокуроров, правовые формы обучения прокурорско-следственных работников, внедрение повышения квалификации.

Article is devoted to research of historical aspect of formation of a legal basis of system of professional development of shots of bodies of prosecutor's office of USSR. The basic legal forms of modern unified system of training of prosecutors and investigators prosecutors Ukraine that have been identified during the Soviet era. The author suggests that the process of establishing the legal framework of training prosecutors and investigators match depends on the development and regulatory basis for prosecution as a single centralized system.

**Key words:** training, the historical aspect of training prosecutors, becoming the legal framework training prosecutors, legal forms of training prosecutors and investigators, the introduction of advanced training.

**Постановка проблеми.** Сьогодні органи прокуратури України перебувають у стані докорінних змін. У зв'язку з цим багато уваги приділяється удосконаленню правого забезпечення основних напрямів роботи органів прокуратури, зокрема оновлюються законодавчі акти, галузеві правові документи, які регламентують на окремих напрямках діяльність органів прокуратури тощо. Забезпечення належного рівня виконання конституційних функцій органів прокуратури України, безперечно, залежить від професійної підготовки прокурорів, яка є одним із найважливіших напрямів роботи з кадрами в органах прокуратури України. До комплексу завдань такого напрямку роботи входить організація безперервного навчання – підготовки і підвищення кваліфікації кадрів. Слід зауважити, що освітній процес в Україні також набуває суттєвої реформації, а саме змінюються: цілі, завдання, принципи, функціональна структура, зміст освіти, засоби і форми навчання тощо. Отже, варто зазначити, що процес реформування державної політики у сфері освіти також стосується визначення шляхів реформації системи підвищення

кваліфікації прокурорів. Удосконалення правового регулювання даної системи є одним із найефективніших засобів покращення якості кадрового складу органів прокуратури України.

Вивчення історичного досвіду становлення правової основи системи підвищення кваліфікації за радянських часів є актуальним, оскільки ефективне реформування, як правило, проводиться з урахуванням історичного досвіду. Історичний аспект надасть змогу акцентувати увагу на позитивних і негативних здобутках у формуванні правової основи сучасної моделі системи підвищення кваліфікації прокурорів.

У наукових працях вчених, в основному, досліджувались історико-теоретичні аспекти роботи з кадрами в органах прокуратури. Історії становлення правової основи системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників окремої уваги не надавалось. Окремі питання історичного аспекту кадрового забезпечення і системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників розглядаються в працях В. Бабкової, М. Бурбики, М. Курочки, П. Каркача, М. Мичка, Т. Мироненко, В. Мурзи,

В. Лакізіюка, В. Сухоноса, О. Смірнова, Г. Середи, П. Шумського, М. Якимчука й інших науковців.

**Метою даної статті** є дослідження історичного аспекту становлення правової основи системи підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури УРСР.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, слід розглянути причини, які впливали на необхідність становлення правового забезпечення організації роботи з кадрами органів прокуратури. В УРСР у першій половині ХХ століття відбувалась значна реформація державної влади і устрою, різних галузей народного господарства, а також органів прокуратури. Цей історичний період діяльності органів прокуратури характеризується недосконалістю правового забезпечення, значними кадровими змінами, відсутністю правового регулювання організації роботи з кадрового забезпечення. Не вирішеними були питання визначення вимог до кандидатів на посади прокурорів, правового статусу прокурорів, порядку призначення і звільнення з посад, правової регламентації функціонування системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників тощо. Також варто зазначити, що вважалось більш суттєвою вимогою належність до комуністичної партії при працевлаштуванні в органи прокуратури, ніж наявність юридичної освіти; таким чином, ідеологічний чинник переважав над професійним [1, с. 136]. На нашу думку, вказані чинники впливали на недосконале формування якісного кадрового складу, що зумовлювало необхідність становлення правових основ організації роботи з кадрами органів прокуратури.

У нормативно-правовому забезпеченні організації роботи з добору і розстановки кадрів тривалий час було дуже багато недоліків, що, в свою чергу, відображалось на загальних результатах роботи прокуратури. Неодноразово наголошувалось на ролі кадрів, які за ідеологічними переконаннями були надійними, а за освітнім рівнем не відповідали займаним посадам. Отже, основним шляхом підвищення ефективності роботи органів прокуратури було визначено впровадження фахового підвищення кваліфікації. Відтак, спільним рішенням Уряду і Раднаркому УРСР від 22 грудня 1922 року були утворені тримісячні юридичні курси з підвищення кваліфікації судово-прокурорських працівників у Харкові, Києві і Одесі, та затверджено Положення «Про короткотермінові юридичні курси» [1, с. 151].

Незважаючи на зусилля, знання, які отримували практичні працівники, були недостатніми. Як зазначає В. Сухонос, у роки сталінських репресій в органах прокуратури фактично не було юристів. Таким чином, якісний склад кадрового забезпечення дійшов до найгірших показників. Не сприяли поліпшенню ситуації навіть університети, які долучались до підготовки кадрів для органів прокуратури та забезпечували проходження юридичних курсів [1, с. 185].

Слід зазначити, що особливої уваги заслуговує порядок формування кадрового резерву у роки Великої Вітчизняної війни. Оскільки комплектування органів прокуратури відбувалась під час воєнних дій

з рекомендованих партією осіб, які пройшли підготовку на короткострокових тримісячних юридичних курсах. Але це не забезпечувало органи прокуратури кваліфікованими працівниками. У повоєнні роки, як зазначає Т. Мироненко, радянське керівництво, дбаючи про працевлаштування фронтовиків, почало організовувати різні курси з підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів з усіх напрямів професійної діяльності [3]. Особи по закінченню юридичних курсів призначались на посади помічників прокурорів, слідчих і прокурорів [2]. Комуністична партія пропонувала до працевлаштування в органи прокуратури комуністів-фронтовиків незважаючи на наявність юридичної освіти. Вперше для надання юридичної освіти працівникам органів прокуратури були організовані річні юридичні курси в юридичних школах, які здійснювали підготовку у чотирьох містах України: Києві, Харкові, Одесі і Львові [4].

Керівництву радянської прокуратури стало зрозуміло, що необхідно створити дієвий і обов'язковий правовий механізм щодо покращення кадрового забезпечення, зокрема впровадити правову регламентацію функціонування системи підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури. Відтак, після Великої Вітчизняної війни розпочалось становлення правової основи функціонування системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників.

У 1947 році вперше знайшло відображення у нормативно-правовому забезпеченні на державному рівні питання щодо підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників. Фактично до 25-річчя існування радянської прокуратури було підписано Постанову Ради Міністрів СРСР «Про створення курсів підготовки прокурорських працівників». У подальшому, 11 липня 1947 року, було видано наказ Генерального прокурора СРСР № 688 «Про підготовку, створення та затвердження штатного розпису курсів підготовки прокурорських працівників» і через рік – видано наказ Генерального прокурора СРСР від 22 липня 1947 року № 797 «Про організацію Московських, Ленінградських та Харківських однорічних юридичних курсів підготовки міських прокурорів». У зв'язку з цим на території України було організовано Харківські однорічні юридичні курси Прокуратури СРСР. Вже 1 серпня 1947 року на Харківських однорічних юридичних курсах Прокуратури СРСР на базі Харківського юридичного інституту розпочався навчальний процес для прокурорів, помічників прокурорів і слідчих районних та міських прокуратур. На навчання в основному направлялись прокурори діяльності, яких була перервана під час війни. З 1956 року тривалість навчання була скорочена до дев'яти, пізніше – до шести місяців (з 1966 року – 3-4 місяця).

Вказаними правовими актами були визначені завдання курсів щодо підвищення кваліфікації. Отже, головним завданням Харківських однорічних курсів було ознайомити слухачів з досягненнями в юридичній науці та криміналістичній техніці; навчати їх ефективним формам організації і методам прокурорського нагляду, методиці та практиці розсліду-

вання злочинів; підвищувати їх кваліфікацію. Слід зауважити, що Харківський юридичний інститут залучався до підготовки методичних рекомендацій щодо підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів. Такі методичні рекомендації допомагали прокурорам здійснювати навчальні заходи на місцях у прокуратурах, у тому числі при проведенні семінарів і науково-практичних конференцій.

Особливе значення для становлення правової регламентації функціонування системи підвищення кваліфікації посідає розвиток правової основи системи органів прокуратури. Основу склали такі нормативно-правові акти: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 25 травня 1955 року «Про затвердження Положення про прокурорський нагляд в СРСР»; Закон СРСР від 28 грудня 1955 року «Про затвердження указу Президією Верховної Ради СРСР у січні 1955 року «Про затвердження Положення про прокурорський нагляд в СРСР». Стаття 52 Положення про прокурорський нагляд СРСР передбачала вимоги до освітнього рівня прокурорів і слідчих працівників. На посади прокурорів і слідчих призначали осіб з вищою юридичною освітою. Значалося, що особи, які не мали вищої юридичної освіти, в окремих випадках, могли бути призначені слідчими або прокурорами тільки за погодженням з Генеральним прокурором СРСР. На практиці такі виключення застосовували до осіб, які успішно навчалися на останніх курсах заочних або вечірніх відділень у вищих юридичних навчальних закладах, працювали помічниками прокурорів на громадських засадах, характеризувалися як особи з високими діловими та моральними якостями.

Прокурори і слідчі в інтересах підготовки кваліфікованих спеціалістів для органів прокуратури почали вести роботу з вищими юридичними навчальними закладами: зустрічались зі студентами для проведення лекційних занять, бесід, організації виробничої практики і стажування. За цей час якісний склад органів прокуратури суттєво покращився: понад 90% працівників були вже з вищою юридичною освітою [1, с. 160].

Керівництво органів прокуратури розуміло, що успішне виконання функцій покладених на прокуратуру потребує вдосконалення правових основ забезпечення її діяльності, зокрема основного з напрямів – роботи з кадрами, до комплексу завдань якого входить підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників. Таким чином, правовою основою системи підвищення кваліфікації кадрів стали накази Генерального прокурора СРСР: від 19 вересня 1962 року № 72 «Про заходи по підвищенню ідейно-політичного рівня і ділової кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників»; від 30 грудня 1965 року «Про поліпшення роботи слідчого апарату органів прокуратури та посиленні прокурорського нагляду за слідством та дізнанням», який зобов'язував управління кадрів і слідче управління постійно поліпшувати якісний склад кадрового забезпечення слідчого апарату найбільш кваліфікованими і досвідченими працівниками, здібними забезпечити належний рівень

виконання поставлених перед слідством завдань, підвищувати їх ділову кваліфікацію та професійну майстерність; від 22 січня 1969 року № 4 «Про заходи подальшого покращення відбору, розстановки і виховання кадрів в органах прокуратури» тощо. На основі цих наказів Генерального прокурора СРСР пройшло становлення правових основ функціонування системи підвищення ділової кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників.

Створена система підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури, включала такі правові форми: навчання з відривом від виробництва – на Вищих курсах та в Інституті удосконалення слідчих працівників і курсах підвищення кваліфікації районних прокурорів і помічників; без відриву від виробництва – науково-практичні конференції, навчально-методичні семінари, стажування, обмін позитивним досвідом, самостійну роботу, заочне навчання в юридичних вищих навчальних закладах.

Варто зазначити, що прокуратурою вживались заходи щодо методичного забезпечення діяльності апаратів. Так, у 1969 році було підготовлено і направлено на місця посібник «Організація та методика підвищення кваліфікації органів прокуратури» з додатком, у якому були викладені тематики для занять прокурорів та слідчих.

Про першочергову роль кадрів в державному управлінні розглядалися питання на з'їздах Комуністичної партії Радянського Союзу. Так, XXIV з'їзд звернув увагу на значення підготовки кадрів до роботи у сучасних умовах. Наголошувалося, що успішне виконання завдань органів прокуратури залежить від підвищення ідейно-політичного рівня та ділової кваліфікації прокурорів і слідчих [4, с. 3].

Пройшов тривалий час становлення й удосконалення правових основ діяльності органів прокуратури. Значно розширились правові основи діяльності органів прокуратури, зокрема й організації роботи кадрового забезпечення і підвищення кваліфікації, а саме: Програма виробничої практики затверджена 16 жовтня 1964 року Прокуратурою СРСР та Міністерством вищої і середньої спеціальної освіти СРСР, Інструкція про організацію виробничої практики студентів юридичних вузів в органах прокуратури, затверджена 31 жовтня 1964 року заступником Генерального прокурора СРСР, Інструкція про відбір та використання на роботі в органах прокуратури молодих спеціалістів, що закінчили юридичні вузи, затверджена 3 грудня 1964 року заступником Генерального прокурора СРСР, Положення про персональний розподіл молодих спеціалістів, що закінчили вищі і спеціальні навчальні заклади, затверджене 11 жовтня 1963 року № 302 наказом міністра вищої і середньої спеціальної освіти СРСР, Програма стажування молодих спеціалістів в органах прокуратури затверджена 3 грудня 1964 року заступником Генерального прокурора СРСР, Інструкція про порядок призначення на посади та звільнення з посад, які входять в номенклатуру Генерального Прокурора СРСР затверджена 31 червня 1965 року заступником Генерального прокурора СРСР, постанова ЦК КПСС

та Ради Міністрів від 10 грудня 1965 року та наказ Генерального прокурора СРСР від 6 березня 1966 року про введення в номенклатуру посад Генерального прокурора СРСР, посади директора, заступника директора по навчальній та науковій роботі, в обліково-контрольну номенклатуру Прокуратури СРСР включення заступника директора по адміністративним питанням, завідуючих кафедрами Інституту при Прокуратурі СРСР, Положення про заохочення та дисциплінарну відповідальність прокурорів і слідчих органів Прокуратури СРСР затвердженої Указом президії Верховної Ради СРСР від 24 лютого 1964 року, Інструкція про порядок представлення прокурорсько-слідчих працівників до присвоєння класних чинів, затвердженої Генеральним прокурором СРСР від 17 лютого 1964 року тощо.

Вагомим фактором в покращенні якості кадрового забезпечення вважаємо те, що органи прокуратури вперше почали практикувати заявки на необхідну кількість осіб з юридичною освітою для роботи в органах прокуратури та за потребою питання призначень розглядалися на засіданнях колегій та нарад. Вперше в історії прокурори і слідчі рекомендувалися до почесного звання «Заслужений юрист», нагороджувалися Почесними грамотами у тому числі і Почесною грамотою Верховної Ради СРСР або Президії Верховної Ради СРСР. Передбачались і заходи дисциплінарного впливу за неналежне виконання службових обов'язків.

Прийняття нормативно-правової бази підвищення кваліфікації надало змогу щорічно працівникам обласних і крайових прокуратур підвищувати кваліфікацію на спеціалізованих потоках Харківських курсів по всім напрямам прокурорської діяльності. Пізніше ці курси були реорганізовані в філію Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Прокуратури СРСР. У подальшому 14 січня 1977 року на базі Харківських курсів, підвищення кваліфікації прокурорів Прокуратури СРСР було створено філіал Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Прокуратури СРСР, котрий у 1987 році був перейменований в філіал Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів при Прокуратурі СРСР.

У 1977 році Конституція СРСР визначила основні положення організації і діяльності органів прокуратури, що діяли до проголошення незалежності України. Конституція визначала зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови і діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури, строки повноважень і порядок призначення прокурорів від низової до вищої ланки, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора

СРСР. Встановлювала, що прокуратура являє собою систему єдиних централізованих органів, підпорядкованих Генеральному прокурору СРСР. На підставі і відповідно до Конституції СРСР 30 листопада 1979 року Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про прокуратуру СРСР», де визначалися завдання, основні напрями діяльності, принципи організації роботи прокуратури. Прокуратура являла собою єдину централізовану систему з широкими повноваженнями Генерального прокурора СРСР. Однак слід зауважити, що прийнятий Закон «Про прокуратуру» не розширив вимоги до осіб, що претендують на посади прокурорів і слідчих, зокрема щодо їх освітнього рівня.

Зі всіх республік радянської держави, і навіть інших соціалістичних держав, за 35 років існування системи підвищення кваліфікації пройшли навчання дев'ять тисяч прокурорів (близько 250 прокурорів на рік) [4].

Варто зазначити, що основні правові форми сучасної єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України були визначені ще за радянських часів. Аналізуючи подальше поточне становлення правової основи діяльності прокуратури України, цей перелік було розширено, зокрема визначення набули нові форми: самостійне навчання, навчання за окремими планами працівників, які зараховані до резерву на заміщення керівних посад, надання індивідуальних завдань, навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів, у тому числі за дистанційною формою [5].

**Висновки.** Аналіз історичного досвіду становлення правової основи системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників дозволяє зробити висновки, зокрема процес становлення правової основи системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників співпадає і залежить від розвитку нормативно-правового забезпечення системи органів прокуратури як єдиної централізованої системи і системи підвищення кваліфікації усіх сфер народного господарства радянської держави. З огляду на особливості побудови і розвитку радянської держави становлення нового законодавства, державного устрою видно, що належної уваги надано становленню правових основ функціонування системи підвищення кваліфікації кадрів тільки після 1947 року. У період становлення правових основ функціонування єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури пройшов процес найбільшого зросту освітніх і кваліфікаційних характеристик якісного складу органів прокуратури.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. – С., 2004. – 348 с.
2. Постанова Президії Верховної Ради СРСР, Ради Народних комісарів СРСР, Центрального комітету Всесоюзної комуністичної партії більшовиків від 30 червня 1941 року «Про створення Державного комітету оборони».
3. Мироненко Т.Є. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю. – С. 134.
4. Підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури // Методичні рекомендації. – М., 1973. – С. 141.
5. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України затверджене наказом Генерального прокурора України від 30 квітня 2013 року № 57.