

УДК 94(477.7):32

Особенности профессиональной подготовки сотрудников системы прокурорского надзора УССР в 1920-е гг. (по материалам Юга Украины)

Сливенко В.А.

*Днепропетровский национальный университет имени Олеса Гончара,
Днепропетровск (Украина)*

В марте 2015 г. в Украине принята новая стратегия развития системы прокурорского надзора. Одним из важнейших направлений стратегии является реформирование системы подготовки сотрудников прокуратуры, что актуально в контексте обновления правоохранительной системы в целом.

Цель исследования — изучение опыта подготовки сотрудников прокуратуры в УССР в 1920-е гг., который может быть использован при реформировании всей правоохранительной системы Украины.

Материал и методы. *Статья подготовлена на основе материалов периодической печати и архивных материалов Днепропетровской, Одесской, Запорожской и Николаевской областей. Основным методом работы — диалектический. Поставленные задачи также были решены путем использования комплекса общенаучных методов: анализа, синтеза, обобщения и сравнительного.*

Результаты и их обсуждение. *В 1920-е гг. в прокуратуре УССР ощущалась острая нехватка грамотных, профессионально подготовленных и в то же время идеологически надежных работников. Для решения кадровой проблемы в прокуратуре УССР были созданы краткосрочные курсы повышения профессионального уровня и система высшего юридического образования. Однако курс партии на увеличение в прокуратуре количества представителей рабочего класса и крестьянства привел к тому, что курсы и юридические отделения вузов не смогли в полной мере удовлетворить потребность в подготовке специалистов. Поэтому на местах при губернских отделах юстиции организовывались и развивались такие формы повышения профессионализма сотрудников, как юридические общества. В южных губерниях республики — крупных промышленных центрах — введение нэпа заставило сотрудников губернских прокуратур не только повышать свой профессиональный уровень, но и серьезно изучать особенности хозяйственной деятельности и экономики региона. Вследствие этого здесь значительно большее количество работников аппарата прокуратур закончило краткосрочные курсы или получило высшее юридическое образование в Харькове и Одессе.*

Заключение. *В 1920-е гг. в прокуратуре УССР существовал большой дефицит идеологически надежных профессионалов. Создание курсов повышения профессионального уровня и системы высшего юридического образования, а также углубленное изучение экономики региона позволило в целом решить проблему.*

Ключевые слова: *прокуратура, правоохранительная система, классовое правосознание, социалистическая законность, революционная целесообразность.*

(Ученые записки. — 2016. — Том 21. — С. 15–19)

Aspects of Training in the System of Prosecutor Supervision in the Ukrainian SSR in the 1920s (Based on the South of Ukraine)

Slivenko V.A.

Dnipropetrovsk National Oles Honchar University, Dnipropetrovsk (Ukraine)

In March 2015 a new development strategy of the system of prosecutor supervision in Ukraine was adopted. The concept provides reforming the system of training of prosecutor staff, which is important in the context of updating the law enforcement system as a whole.

The purpose of the article is the study of the experience of training prosecutor staff in the Ukrainian SSR in the 1920s, which can be used to reform the entire judicial system of Ukraine.

Material and methods. *This article was prepared on the basis of the periodical and archival materials from the Regions of Dnipropetrovsk, Odessa, Zaporozhye and Mykolayiv. On the basis of the methodology of historical research, the main method of the work is dialectical. Also scientific problems have been solved through the use of complex scientific methods: analysis, synthesis, generalization and comparative.*

Findings and their discussion. *In the 1920s prosecution did not have professionally trained, and at the same time ideologically reliable workers. To solve the personnel problem in the Ukrainian SSR short term courses and professional development system of higher juridical education were set up. Communist officials demanded to increase the number of workers and peasants in prosecution*

Адрес для корреспонденции: e-mail: slivenko63@mail.ru — В.А. Сливенко

system. This led to the fact that the courses and the legal departments of universities were not able to satisfy the need for training prosecutors. Therefore the provincial departments of Justice organized juridical communities. It was the form of increasing prosecutor professionalism. In the southern provinces of the Republic – large industrial centers – the introduction of a new economic policy forced employees of provincial prosecution not only to improve their skills, but also seriously study the characteristics of economic activities and the regional economy. As a consequence, significantly greater number of employees of prosecution was trained at short term courses or received higher legal education in Kharkov and Odessa.

Conclusion. During the 1920s in the prosecution of the Ukrainian SSR there was shortage of ideologically reliable professionals. Creating courses of professional development and the system of higher juridical education as well as profound study of the Regional economy generally made it possible to solve the problem.

Key words: prosecution, law enforcement system, sense of justice of class, socialist legality, revolutionary expediency.

(Scientific notes. – 2016. – Vol. 21. – P. 15–19)

После событий 1917 г. и прихода к власти большевиков декретом Совета Народных Комиссаров УССР (далее Совнарком) от 14 февраля 1919 г. «О суде» были ликвидированы институты судебного следствия, прокурорского надзора, адвокатуры и все судебные учреждения [1]. Однако новой власти также были необходимы законы и органы, обеспечивающие их соблюдение, поэтому практически сразу началось законодательное оформление нового порядка. При этом быстрее всего были восстановлены, хотя и с некоторыми изменениями, органы следствия и суды. На сложном этапе республика жила по «революционным законам», а важнейшим источником права было провозглашено «революционное правосознание». Такой подход вполне допускал нарушение существующих правовых норм, если их применение противоречило «классовой политике суда». Перелом наступил только с введением нэпа, когда подменять законность только «революционным правосознанием» становилось уже недопустимым. Поэтому на первом Всеукраинском съезде деятелей юстиции УССР (19–23 января 1922 г., Харьков) было принято решение об организации института прокуратуры и определены ее цели, задачи, направления и формы деятельности [2, с. 19]. Самой большой проблемой периода организации и становления прокуратуры в республике стала нехватка подготовленных кадров.

Цель статьи – изучение опыта подготовки сотрудников прокуратуры в УССР в 1920-е гг., который может быть использован для реформирования всей правоохранительной системы Украины.

Отдельные аспекты процесса организации прокуратуры в исследуемый период рассматривались в работах А.И. Викторова, В.В. Мурзы, И.Б. Усемко, Г.М. Шестопалова и др. Однако изучение особенностей подготовки сотрудников прокуратуры УССР в 1920-е гг. не входило в сферу научных интересов ученых.

Материал и методы. Статья подготовлена на основании материалов периодической печати и архивных материалов Днепропетровской, Одесской, Запорожской и Николаевской областей.

Задачей исследования явились: анализ проблем кадрового обеспечения прокуратуры в 1920-х гг.; выявление принципов кадровой политики власти; рассмотрение основных мер по повышению профессионального уровня работников прокуратуры; изучение процесса создания краткосрочных курсов и системы высшего юридического образования сотрудников, а также особенностей подготовки прокурорских работников в южных губерниях УССР.

Основной метод работы – диалектический. Поставленные научные задачи также были решены путем использования комплекса общенаучных методов: анализа, синтеза, обобщения и сравнительного.

Результаты и их обсуждение. С момента организации прокуратуры в УССР самой большой проблемой кадровой политики стало преобладание идеологического фактора над профессиональным. «Главное, – отмечалось в решениях Всеукраинского съезда работников юстиции, – будет ли прокуратура защищать интересы рабочих и крестьян?» [3, л. 211]. Таким образом, большевики попытались совместить в будущих кадрах прокуратуры невозможное. С одной стороны, они должны были являться ортодоксальными большевиками, проверенными и надежными, в том числе с идеологической точки зрения, с другой – иметь достаточно высокий уровень профессиональной подготовки. Такими качествами обладали только дореволюционные юристы, которые, по мнению большевиков, были ненадежными с идеологической точки зрения. Учитывая серьезность проблемы, 2 мая 1922 г. коллегия Народного комиссариата юстиции (далее НКЮ) обсудила вопрос о количестве коммунистов, необходимом для укрепления центральных и местных органов прокуратуры. Коллегия определила минимальную потребность в юристах-коммунистах в центре и на местах. Для решения проблемы специальным постановлением оргбюро ЦК КП(б)У от 8 июля 1922 г. значительная часть коммунистов, работавших в органах юстиции, подлежащих реформированию, направлялась в штаты создаваемых органов прокуратуры. Кроме того, партийный контроль формирования ап-

паратов прокуратуры на местах заключался еще и в том, что, согласно решению коллегии НКЮ УССР от 4 сентября 1922 г., губернские прокуроры и их помощники назначались, перемещались и смещались прокурором республики только при обязательном согласовании с ЦК КП(б)У [4, с. 12].

Статистические данные «первого набора» прокурорских работников южных губерний УССР свидетельствуют о том, что абсолютное большинство (около 87%) были членами КП(б)У. По социальному составу среди сотрудников прокуратуры рабочие составляли 30%, крестьяне — 9%, интеллигенция — 61%. Образовательный уровень сотрудников был следующим: с домашним образованием — 8% (соответствовало гимназическому уровню), с низшим — 46%, со средним — 19%, с высшим — 7%, с высшим юридическим образованием — 11%, с образованием в объеме специальных курсов — 9%. Не менее важным показателем являлся стаж работы в органах советской юстиции, включавший следующие категории: 5 лет — 16%, от 3 до 5 лет — 23%, от 1 до 3 лет — 46% и менее года — 15% [3, л. 251].

Из приведенных выше статистических данных следует, что работники первого состава прокуратуры УССР были в основном коммунистами из интеллигенции. Подобное положение противоречило социальной политике власти, и большевики были вынуждены вести целенаправленную работу по постепенной замене представителей интеллигенции рабочими и крестьянами, то есть воспитывать «новую интеллигенцию», советскую, всем обязанную партии, а значит, и полностью преданную ей. По образованию и опыту работы в органах юстиции сотрудники не соответствовали уровню требований к прокурорской деятельности, что отражалось на эффективности их работы. Поэтому большое внимание руководству НКЮ УССР пришлось уделять повышению уровня профессиональной подготовки и снижению «текучести» кадров в органах прокуратуры.

Анализ персональных данных губернских прокуроров Юга Украины первого набора также свидетельствует о недостаточном профессионализме. Так, Николаевский губернский прокурор (далее губпрокурор) К. Вансович имел незаконченное среднее образование [5, л. 53]. Первым Одесским губпрокурором был назначен И. Завадский, успевший закончить только 2 курса юридического факультета Московского народного университета имени А. Шанявского. В 1923 г. его сменил партийный функционер В. Чернявский, который имел только начальное образование [6, л. 82]. Первым Екатеринославским губпрокурором назначили 22-летнего И. Славина, который

успел только поступить на юридический факультет Киевского университета (не окончил). Его в 1923 г. сменил Р. Карасик, имевший среднее образование, до назначения возглавлявший финансовый отдел губернии [7, л. 49]. В тогдашней столице УССР — Харькове губпрокурором был назначен даже учитель Г. Железногорский [3, л. 84].

Сохранившиеся в архивах личные дела помощников прокуроров губерний (самого массового звена аппарата), несших основной груз повседневной работы, позволяют достаточно объективно оценить их профессиональный уровень. Так, например, помощник губпрокурора Екатеринослава Ф. Виноградов, который надзирал за деятельностью местных подразделений ОГПУ, имел только начальное образование. Его биография типична для сотрудника прокуратуры тех лет. До 1917 г. он работал автослесарем в Александровске (Запорожье), после вступления в партию и активного участия в революционных событиях был назначен председателем судебно-следственной комиссии при Екатеринославском ревкоме, а с 1921 г. — председателем Запорожского губревтрибунала. В его личном деле отсутствуют сведения о том, что за пять лет работы в прокуратуре он учился на профессиональных курсах или повышал свою квалификацию. И подобных примеров немало [7, л. 12].

В Одесской губернии Александрийским окружным прокурором был назначен член партии с ноября 1917 г. П. Зубович, имевший низшее образование, активный участник гражданской войны, с опытом работы в уездном бюро юстиции и ревтрибунале. Прокурором Первомайского округа назначили А. Сахно, также имевшего только начальное образование (городское училище), члена партии с 1919 г. и участника гражданской войны, с опытом работы в уездном бюро юстиции [6, л. 88]. Эти во многом похожие биографии сотрудников только подтверждают преобладание партийно-идеологического принципа над уровнем профессионализма в кадровой политике руководства прокуратуры.

Результатом такого достаточно «жесткого» подхода к подбору работников стала большая нехватка сотрудников. Штаты прокуратур в южных регионах УССР были укомплектованы приблизительно на 70–75% [2, с. 25], что, несомненно, привело к значительному снижению эффективности их работы.

Для исправления ситуации и качественно улучшения кадрового состава прокуратур руководством НКЮ УССР была разработана и 1 ноября 1923 г. утверждена «Инструкция по организации губернских аттестационных комиссий». Помочь работе комиссий должна была и новая, более детальная форма по учету

кадров. В состав комиссий под председательством губпрокурора входили председатель губсуда и представитель дисциплинарной комиссии губсуда. Основное внимание комиссии обращалось на политическое развитие сотрудника, нравственные качества, административно-организаторские способности и состояние здоровья. Профессиональный уровень работников оценивался по пятибалльной шкале: слабый, неудовлетворительный, удовлетворительный, хороший и очень хороший. В выводах использовались типовые формулировки: подлежит увольнению; целесообразно использовать на работе с меньшим объемом обязанностей; оставить в должности; целесообразно использовать на более ответственной должности (иногда с рекомендацией о прохождении курсов повышения квалификации) [3, л. 54].

В конце 1923 г., проанализировав выводы аттестационных комиссий, руководство прокуратуры УССР пришло к неутешительным выводам о необходимости кардинального изменения политики комплектования органов в направлении повышения профессионализма.

Следует отметить, что вопросы создания системы специального образования рассматривались уже с первых дней образования прокуратуры. Так, на совещании заведующих губернскими отделами юстиции в июле 1922 г. в Харькове было решено открыть краткосрочные юридические курсы и соответствующие факультеты институтов народного хозяйства [8, с. 33]. В вузах предполагалось установить трехлетний срок обучения, причем в Харькове планировалось организовать освоение общеобразовательных дисциплин и базовую юридическую подготовку по трем направлениям – судебному, административному и хозяйственному. Кроме того, руководство НКЮ УССР считало, что в условиях нэпа будущим прокурорам промышленных регионов для повышения эффективности работы необходимо углубленное изучение экономики. Так, для сотрудников южных губерний республики изучение вопросов товарообмена было организовано в Одессе [6, л. 118].

Краткосрочные курсы были организованы совместным решением правительства и Совнаркома УССР от 26 декабря 1922 г., причем срок обучения увеличили до четырех месяцев. Сотрудники прокуратур южных регионов УССР проходили обучение в Харькове (Екатеринославская и Запорожская губернии) и Одессе (Одесская и Николаевская губернии). Требования к кандидатам устанавливались достаточно жесткие: партийность, рабоче-крестьянское происхождение и служба в органах советской юстиции не менее одного года в должностях судьи или следовате-

ля. Наборы в количестве до 100 чел. должны были заполнить все вакансии в прокуратуре и других органах НКЮ УССР. После окончания курсов выпускники давали обязательство прослужить по направлению НКЮ не менее двух лет [9, с. 17].

В конце 1925 г. после анализа отчетов аттестационных комиссий руководству НКЮ стало понятно, что организация подготовки юристов на краткосрочных курсах кадровую проблему в прокуратуре не решила. Снижение эффективности надзора за соблюдением законности в УССР и, как следствие, значительное увеличение количества правонарушений показали, что знаний, приобретенных сотрудниками прокуратур на курсах, было явно недостаточно. Поэтому руководство НКЮ УССР было вынуждено принять решение о необходимости получения работниками прокуратуры высшего юридического образования [10, с. 480].

Уже в 1924 г. НКЮ приступил к созданию системы высшего юридического образования в УССР. Юридические факультеты появились в институтах народного хозяйства в Киеве, Харькове и Одессе. При этом краткосрочные курсы работы не прекращали, и только за первые пять лет работы обучение на них прошли около 170 сотрудников прокуратуры. Следует отметить, что к началу 1929 г. приблизительно 20% помощников окружных прокуроров окончили курсы, 13% окончили юридические факультеты и еще 2% имели неполное юридическое образование [11, с. 275]. Следовательно, качественный состав работников прокуратуры к концу 1920-х гг. все еще был неудовлетворительным. Особо отметим, что в условиях острой нехватки квалифицированных юридических кадров такая важная форма их подготовки, как заочное обучение, начала развиваться только с 1927 г., когда при Московском государственном университете открылось первое в СССР отделение заочного юридического образования. Поскольку всех желающих учиться эти курсы принять не могли, в УССР тоже было принято решение об организации в Харьковском институте советского строительства и права 2-летнего курса заочного обучения [10, с. 480]. Понимая всю важность кадровой политики в органах прокуратуры и пытаясь решить проблему, в ноябре 1929 г. пленум ЦК КП(б)У принял специальную резолюцию «О кадрах», в которой вопросы высшего юридического образования в УССР определялись как первоочередные [10, с. 481].

Говоря о вопросах повышения профессионального уровня сотрудников органов прокуратуры УССР в конце 1920-х – начале 1930-х гг., партийное руководство отмечало,

что не все выпускники юридических факультетов достойны стать прокурорами. «Чтобы выполнять такую работу, мало знаний. Система нашего государства требует постоянного освежения и укрепления аппарата новыми силами непосредственно с производства» [8, с. 145]. Подобная позиция руководства республики выразилась в постепенном усилении борьбы с «чуждыми элементами». Идеологическая и политическая преданность большевистской доктрине играла все более значительную роль в кадровой работе руководства прокуратуры УССР, чем профессиональные или личные качества. Поэтому наряду с обязательной партийностью прокурорских работников в разряд первоочередных настойчиво выдвигалось требование увеличения количества представителей рабочего класса и беднейшего крестьянства. Во второй половине 1920-х гг. произошли качественные изменения социального состава ответственных работников прокуратуры низового звена. Теперь среди сотрудников аппарата рабочие составляли 67%, крестьяне — 17%, что, в свою очередь, привело к еще большему снижению уровня образованности сотрудников прокуратуры даже по сравнению с периодом 1922–1925 гг. [9, с. 115].

Для исправления ситуации в Екатеринославе, Одессе и Николаеве при губернских отделах юстиции создавали юридические общества, членами которых были судьи, прокуроры, адвокаты и другие работники юридических учреждений. На собраниях обществ обычно рассматривались различные правовые вопросы, делались доклады и запросы, что, несомненно, способствовало повышению квалификации юристов. Так, например, в Екатеринославе было организовано «Юридическое общество им. тов. Скрипника», которое насчитывало 57 чел. и имело собственную юридическую библиотеку. В марте 1927 г. на собрании общества обсуждали тему «Новая трактовка понятия умышленного преступления в Уголовном кодексе УССР 1927 г.» [12, л. 13].

Заключение. Таким образом, при организации системы прокурорского надзора власть столкнулась с проблемой дефицита квалифицированных и идейно преданных партии большевистских кадров. Для решения кадровой проблемы в прокуратуре УССР были созданы краткосрочные курсы повышения профессионального уровня и сформировалась система высшего юридического образования. В крупных промышленных центрах Юга Украины: Екатеринославе, Одессе, Херсоне и Николаеве — введение нэпа привело к быстрому увеличению количества правонару-

шений экономического характера. Это обстоятельство заставило сотрудников губернских прокуратур региона не только повышать свой профессиональный уровень, но и серьезно изучать особенности хозяйственной и экономической деятельности региона.

Во второй половине 1920-х гг. курс партии на увеличение в прокуратуре количества представителей рабочего класса и крестьянства привел к снижению уровня профессионализма сотрудников. В подобных условиях краткосрочные курсы и юридические отделения вузов уже не могли в полной мере удовлетворить потребность в специалистах. Поэтому на местах, при губернских отделах юстиции организовывались и развивались такие формы повышения квалификации сотрудников, как юридические общества.

К концу 1920-х гг. кадровые проблемы в основном были решены, и прокуратура, в целом, справлялась с заданиями партийного руководства. Следует также отметить, что партийно-государственные органы всегда уделяли большое внимание процессу развития прокуратуры. Доминирующая роль партии в подборе и расстановке кадров сопровождала прокуратуру в течение всего советского периода вплоть до провозглашения независимости Украины.

Литература

1. Генеральная прокуратура Украины. Процесс системного реформирования органов прокуратуры Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gr.gov.ua/ua/reforms>. — Дата доступа: 01.12.2014.
2. Усемко, И.Б. Украина в годы нэпа: судьба курса на ревзаконность / И.Б. Усемко. — Х.: Арго, 1995. — 53 с.
3. Центральный государственный архив общественных объединений Украины. — Фонд 1. — Оп. 2. — Д. 2100. Переписка с судом и прокуратурами. — 1925. — 371 л.
4. Бюллетень НКЮ УССР. — 1922. — № 9. — 114 с.
5. Государственный архив Николаевской области. — Фонд Р-122. Управление Николаевской губернской прокуратуры. — Оп. 1. — Д. 1. Информационные сводки Николаевской уездной прокуратуры. — 1923. — 170 л.
6. Государственный архив Одесской области. — Фонд 1190. Одесская губернская прокуратура. — Оп. 1. — Д. 5. Отчеты о деятельности прокуратуры. — 1924. — 136 л.
7. Государственный архив Днепропетровской области (ГАДО). — Фонд Р-1518. Днепропетровская окружная прокуратура. — Оп. 1. — Д. 4. Материалы переписки. — 1925. — 126 л.
8. Шестопапов, Л.Н. Исторические предпосылки становления и развития органов прокуратуры Украины / Л.Н. Шестопапов // Вестн. ДГУВД. — 2012. — Вып. 2. — С. 143–152.
9. История советской прокуратуры в важнейших документах / под ред. К.А. Мокичева. — М.: Юрид. лит., 1952. — 583 с.
10. Виктор, А.И. Теорию на службу практике / А.И. Виктор // Революционное право. — 1931. — № 11–12. — С. 479–481.
11. Мурза, В.В. Прокуратура УССР и высшие органы государственной власти и управления республики (20-е — начало 30-х гг.) / В.В. Мурза // Вестн. ХНУВД. — 2001. — Вып. 16. — С. 273–279.
12. ГАДО. — Фонд Р-1518. Днепропетровская окружная прокуратура. — Оп. 1. — Д. 3. Материалы переписки. — 1927. — 110 л.

Поступила в редакцию 27.01.2016 г.