

Ю. А. Чаплинська

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених розглянуто адміністративно-правове забезпечення реформування підготовки кадрів для органів прокуратури. Наголошено на тому, що реформування прокуратури насамперед має спонукати до того, щоб доступ до спеціальної професійної підготовки мали ті, хто насправді може й хоче в подальшому працювати в органах прокуратури.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, реформування, органи прокуратури, підготовка кадрів.

Постановка проблеми. Кадровий апарат будь-якого органу державної влади має неабияке значення для процесу реалізації завдань і функцій, які ставляться перед таким органом. Саме фахівці являють собою функціональне ядро та створюють можливість реалізовувати державну політику в тій чи іншій сфері суспільних відносин. В умовах сьогодення важко недооцінювати необхідність забезпечення органів прокуратури кваліфікованими кадрами, оскільки саме вони спрямовані на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Наука та освіта є тими категоріями суспільного життя, які визначають рівень інтелектуалізації всіх його сфер, спроможність сприйняття, застосування та розроблення новітніх технологій і гуманітарних ідей, принципів і норм правовідносин у державі, дають можливість формувати професійне ядро. Підготовка кадрів визначає не лише динаміку економічного, політичного, соціального розвитку країни, життєвий рівень населення, стан правопорядку та моральності, а й місце всієї держави в глобальному вимірі як члена світової спільноти.

Стан дослідження. Проблемам кадрового забезпечення органів прокуратури приділяли увагу М. Мичко, П. Угровецький, О. Толочко, С. Солодовніков, В. Горбатенко, А. Саприкін, А. Сухарева, В. Крутських, А. Асадов, Д. Доброволь-

ський, Т. Колеснік та багато інших учених. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, варто констатувати, що питання адміністративно-правового забезпечення реформування підготовки кадрів для органів прокуратури практично залишилось поза увагою вчених.

Саме тому **мета статті** – розглянути адміністративно-правове забезпечення реформування підготовки кадрів для органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Коли ми говоримо про підготовку кадрів для органів прокуратури, варто розуміти, що це не просто державна інституція, а ціла система – державне утворення, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Відтак це має бути професійне навчання, адаптоване до вимог здійснення правосуддя в державі та світі. Навчальний процес має бути максимально наближений до потреб практичної діяльності органів прокуратури України, спрямований на забезпечення набуття майбутніми фахівцями широкого спектра специфічних знань і навичок, без яких не можна ефективно виконувати прокурорські функції. Зараз Україна має унікальну можливість користуватися передовим досвідом і методиками, які може бути покладено в основу створення нової, сучасної системи постійної освіти для прокурорів. Зрештою, високоякісна підготовка повинна сприяти прийняттю рі-

шень, які ґрунтуватимуться на засадах дотримання принципу верховенства права та захисту прав людини [1, с. 42].

На сьогодні підготовку кадрів для органів прокуратури здійснюють Національна академія прокуратури України та інші українські вищі правничі школи. Саме із цього приводу нині виникає чимала кількість дискусій. По-перше, дуже багато нарікань маємо на правовий статус Національної академії прокуратури України, оскільки вона є державною установою зі спеціальним статусом, яка здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і на яку не поширюється законодавство про вищу освіту [2]. Академія відповідно до прийнятого статуту має право розробляти та реалізовувати навчальні програми, а також форми навчання та форми організації навчального процесу в межах спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора й підвищення кваліфікації працівників прокуратури. Такі широкі повноваження стають наріжним каменем суперечок між Національною академією прокуратури України та іншими навчальними закладами, які надають освітні послуги щодо здобуття вищої юридичної освіти. Зокрема, маємо проект Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» від 28 вересня 2017 р. № 7147, який містить положення про те, що підготовку правника в Україні можуть здійснювати правничі школи, які перебувають у підпорядкуванні центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (класичні університети, профільні університети), та приватні вищі навчальні заклади, які отримали ліцензію центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (ст. 4) [3]. Наявність цієї норми де-юре позбавляє Національну академію прокуратури України права готувати фахівців із вищою юридичною освітою для органів прокуратури, що є неприпустимим, оскільки саме цей заклад освіти є профільним і дає можливість здійснювати підготовку кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації працівників прокуратури, у тому числі військових прокурорів. Тому питання визначеності

правового статусу Національної академії прокуратури України потребує сьогодні нагального вирішення. Ще однією проблемою правничої освіти, яка впливає на якість підготовки кадрів у спеціальних закладах освіти, є значна кількість інших акредитованих в Україні правничих шкіл, яких налічується більше 200. Вочевидь, ці школи не можуть гарантувати однаково високий рівень викладання правничих дисциплін та, як наслідок, якість правничої освіти [4].

По-друге, чимало дискусій викликає також організація практично-прикладного спрямування навчального процесу. Прихильники тієї чи іншої позиції щодо практичної підготовки фахівців розділились на декілька таборів. Так, одні пропонують збільшити обсяг викладання юридичних дисциплін в абсолютно обов'язкових обсягах, передбачених освітньою програмою за фахом «Правознавство», натомість інші пропонують оптимізувати навчальний процес та інтенсифікувати його [5, с. 51].

По-третє, зміст юридичних дисциплін, що їх викладають у вищих правничих школах України, методика їх викладання, юридична наука, а також адміністрування цих шкіл та університетів загалом не зазнавали якісних змін і залишаються успадкуванням радянської системи юридичної освіти, відповідно до якої юрист сприймається як особа, покликана служити державі, а не захищати та утверджувати права особи.

Відтак потрібно врегулювати підготовку кадрів для органів прокуратури таким чином, щоб вони відповідали вимогам, що висуваються до таких фахівців, були вмотивованими та сприяли подальшому розвитку правосуддя в державі. Для цього потрібно знати й розуміти, по-перше, як здійснюється підготовка кадрів для органів прокуратури, по-друге, які існують світові моделі підготовки кадрів для органів прокуратури, а по-третє, яка модель підготовки кадрів для органів прокуратури є найбільш прийнятною для України.

Так, за словами Г. Середи, у Європі існує щонайменше чотири моделі підготовки кадрів для органів прокуратури. Перша й найбільш поширена модель полягає в тому, що майбутній фахівець спочатку

отримує повну вищу юридичну освіту в класичному університеті, після цього такий претендент на посаду прокурора або слідчого проходить професійну підготовку в спеціалізованому (як правило, відомчому) навчальному закладі, умовою зарахування є конкурсний відбір, саме ж навчання триває від 6 місяців до 3 років, причому більша його частина – стажування або практика в органах прокуратури. Після закінчення навчання випускник отримує сертифікат. Призначення на посаду відбувається за рейтингом без додаткових іспитів.

Друга модель – одноступенева: претендувати на заміщення посади прокурора або слідчого може випускник класичного вузу, без спеціальної підготовки. Фактично такий «фахівець» отримує необхідні навички безпосередньо в процесі виконання своїх посадових обов'язків. Таку модель підготовки кадрів не можна назвати досконалою, оскільки процес адаптації майбутнього фахівця триває досить довго. Більше того, така модель підготовки кадрів може мати своїм наслідком плінність кадрів, оскільки випускники звичайних правничих шкіл не пристосовані до чіткої субординації, дисципліни, вони не мають практичних навичок роботи тощо.

Третя модель полягає в тому, що все навчання майбутнього прокурора (з першого курсу) відбувається в спеціалізованому закладі, підпорядкованому прокуратурі (нині так побудована система підготовки прокурорських кадрів у Російській Федерації). Така модель підготовки кадрів є суто практичною та має свої переваги. По-перше, майбутній фахівець розуміє характер обраної професії, він отримує фахову підготовку та проходить стажування в органах прокуратури. По-друге, випускник спеціалізованого закладу освіти за умовами розподілу отримує гарантоване робоче місце. По-третє, держава здійснює постійний контроль за обсягом кадрового резерву.

Четверту модель підготовки прокурорських кадрів Г. Серєда назвав різновидом першої, до неї він відніс також українську модель. Так, до Національної академії прокуратури України зараховуються особи, які отримали базову вищу юридичну осві-

ту (бакалаври) та отримують після закінчення навчання диплом магістра. Досвід української академії прокуратури (з одного боку, класичного вищого навчального закладу IV рівня акредитації, а з іншого – спеціалізованого відомчого навчального закладу) доводить, що в межах навчання за магістерською програмою можна вирішити завдання професійної підготовки кадрів для органів прокуратури [6, с. 109].

Професійна підготовка кадрів для органів прокуратури в спеціалізованому навчальному закладі найбільше відповідає вимогам сучасності та світового досвіду. У майбутньому комплектування органів прокуратури має відбуватися виключно за рахунок кандидатів, які пройшли спеціальне навчання. Усе це вкотре підкреслює необхідність законодавчого закріплення статусу Національної академії прокуратури України як закладу, що забезпечує первинну підготовку кадрів для органів прокуратури та подальше підвищення ними кваліфікації.

Загалом професійне навчання має відповідати таким критеріям:

- бути орієнтованим на розширення загального світогляду та поглиблення знань за конкретними напрямками прокурорської діяльності;
- здійснюватись у нерозривній єдності із судовою та прокурорською практикою;
- містити обов'язкові елементи практичного навчання з використанням сучасних технічних засобів, таких як персональні комп'ютери, правові інформаційні програми тощо;
- здійснюватись за єдиними навчальними планами;
- бути безперервним.

Не варто забувати про ту обставину, що під час організації навчання необхідно приділяти увагу психологічній підготовці, професійній культурі та етиці прокурорських працівників, розвивати в них навички взаємодії із засобами масової інформації, проведення роботи з інформування населення про діяльність щодо захисту прав громадян, інтересів суспільства й держави, а також ширше використовувати передові технології та форми навчання, залучати до участі в заняттях практичних працівників органів прокуратури.

Для гармонізації й поєднання практичного досвіду з навчанням Генеральною прокуратурою України має бути розроблене та затверджене Положення про наставництво в органах прокуратури. Цей нормативно-правовий акт має обов'язково містити положення, що визначають мету наставництва, а саме:

а) необхідність формування в працівників прокуратури, які вперше призначені на посаду в органи прокуратури, правосвідомості, системи цінностей і професійно значущих якостей особистості, необхідних для бездоганного виконання службових обов'язків, підтримку в суспільстві високого авторитету прокуратури;

б) надання методичної та практичної допомоги працівникам у їх професійному становленні;

в) формування кадрового складу, здатного забезпечити вирішення завдань, покладених на органи прокуратури державою й суспільством відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів, організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України тощо.

Мета наставництва полягає в прискоренні процесу становлення молодих фахівців, у формуванні в них активної життєвої позиції, в оволодінні ними необхідними професійними знаннями та вміннями, працьовитістю, широким політичним кругозором, високими моральними якостями. Тому якщо належним чином організувати наставництво, то це буде найефективніша форма індивідуальної роботи, яка дасть змогу в досить короткі строки наблизити прокурора до особливостей і специфіки професійної діяльності, сформувати в нього необхідні морально-етичні якості тощо.

Для реалізації мети наставництва мають бути визначені основні його завдання, зокрема такі:

1) надання наставниками допомоги в адаптації молодих фахівців до служби в органах прокуратури;

2) прискорення й оптимізація процесу розвитку професійних навичок і професійної майстерності молодих фахівців;

3) формування нетерпимого ставлення до злочинів, корупційних правопорушень та інших протиправних дій;

4) розвиток у молодих фахівців здатності до подолання труднощів, самостійного та якісного виконання в будь-яких умовах покладених на них обов'язків відповідно до займаної посади;

5) формування світогляду й системи цінностей прокурорських працівників, соціально та професійно значущих психологічних і морально-етичних якостей, сумлінності, дисциплінованості, свідомого й творчого ставлення до виконання службових обов'язків, дотримання етики та культури в роботі, прагнення до постійного досягнення високих результатів у роботі тощо;

б) виховання в молодих фахівців інтересу до служби в органах прокуратури, допущеної справи та прагнення до суворого додержання Присяги прокурора, Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, засвоєння кращих традицій служби в органах прокуратури, а також уважного й шанобливого ставлення до громадян, усвідомлення особистої відповідальності за виконання службових обов'язків і завдань, які стоять перед Генеральною прокуратурою України.

Повноваження наставника щодо молодого фахівця мають включати права та обов'язки, спрямовані на такі дії:

– необхідність обов'язкового розроблення й затвердження керівником органу прокуратури індивідуального плану навчання та виховання молодого фахівця;

– вивчення вимог чинного законодавства, організаційно-розпорядчих документів Генерального прокурора України, що визначають права та обов'язки співробітників органів прокуратури, питання проходження служби, професійної підготовки тощо;

– вивчення особистих і ділових якостей молодого фахівця, його психологічних характеристик, особливостей характеру, захоплення та схильності до певних видів професійної діяльності;

– особистим прикладом сприяти розвитку позитивних якостей працівника, сприяти формуванню його професійного світогляду, позитивних моральних якостей і дотримання норм етики працівника прокуратури;

– надавати працівникові допомогу в оволодінні обраною професією щодо здійснен-

ня прокурорського нагляду за виконанням законів у відповідній сфері, підтримання державного обвинувачення, забезпечення участі прокурорів у судовому процесі та в інших напрямках службової діяльності;

– надавати працівникові допомогу у вивченні нормативних документів, організації роботи та робочого місця, виправленні допущених помилок тощо.

Така робота стане позитивною як для самого наставника, так і для його підшефних. Адже, стаючи наставником, кваліфікований прокурор зазвичай наново оцінює також свою поведінку, свою роботу, оскільки із цього часу він відповідає не лише за себе, а й за молодших колег. Така відповідальність вимірюється моральними критеріями та результатами службової діяльності. Це свідчить про те, що самі наставники повинні не обмежуватись досягнутим, а постійно підвищувати свій професійний рівень. Відтак зміст наставництва полягає не тільки в підвищенні професійної майстерності, а й у кропіткій індивідуально-виховній роботі з підшефними. Ця робота полягає в передачі наставником цінного життєвого досвіду, прищепленні норм моралі й духовності, виховуванні в них бажання систематично підвищувати свій як професійний, так і культурний рівень [7, с. 153].

При цьому строк наставництва не має перевищувати 6 місяців. У цей термін не повинен включатися період тимчасової непрацездатності молодого фахівця, перебування його в щорічній та іншій відпустці. Таким чином, упровадження інституту наставництва матиме своїм наслідком якнайшвидшу та найбільш оптимальну адаптацію молодого фахівця до обраної професії. Окрім того, варто нормативно врегулювати пропозицію Генерального прокурора України стосовно необхідності направляти на практику в прокуратуру студентів бакалаврату з провідних вузів країни як помічників прокурорів. Зокрема, він зазначив, що існує близько 2,5 тис. адміністративних прокурорів, яким потрібні помічники. Потім такі помічники могли б працювати в прокуратурі без додаткової перекваліфікації (наприклад, у суддів і їх помічників). Однак це рішення залежить від волі парламенту, оскільки помічника прокурора необхідно призначати на поса-

ду, хоч і тимчасову. А ця кількість посад має відповідати 2,5 тис. та передбачати хоч і мінімальну, проте заробітну плату.

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумки, варто зазначити, що головною метою здійснення реформи підготовки кадрів для органів прокуратури має стати підвищення якості професійної спеціальної освіти. Реформування має спонукати до того, щоб доступ до спеціальної професійної підготовки мали ті, хто насправді може та хоче в подальшому працювати в органах прокуратури. Реформа повинна відбусться для того, щоб забезпечити вищу якість навчання та справедливий доступ до освітніх послуг: конкурувати повинні здібності, уміння й навички майбутніх прокурорів, а не знайомства та глибина гаманців.

Список використаної літератури:

1. Термачіч Т. Роль професійної підготовки працівників прокуратури у реформуванні органів прокуратури в Україні. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 39–42.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
3. Проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії № 7147 від 28 вересня 2017 р. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613.
5. Серета Г., Ященко В. Єдність фундаментального та прикладного аспектів викладання юридичних дисциплін. Вісник національної академії прокуратури України. 2017. № 4/1(51): Спеціальний випуск до ювілею Національної академії прокуратури України (за матеріалами ЗМІ). С. 49–54.
6. Насадюк А. Европейские стандарты подготовки профессиональных прокуроров и судей vs. украинские реалии. Вісник національної академії прокуратури

України. 2017. № 4/1(51): Спеціальний випуск до ювілею Національної академії прокуратури України (за матеріалами ЗМІ). С. 105–109.

7. Коломоєць Н. Вищі навчальні заклади системи МВС: становлення функціонування, модернізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 184 с.

Чаплинская Ю. А. Административно-правовое обеспечение реформирования подготовки кадров для органов прокуратуры

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых рассмотрено административно-правовое обеспечение реформирования подготовки кадров для органов прокуратуры. Отмечено, что реформирование прокуратуры в первую очередь должно побуждать к тому, чтобы доступ к специальной профессиональной подготовке имели те, кто действительно может и хочет в дальнейшем работать в органах прокуратуры.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, реформирование, органы прокуратуры, подготовка кадров.

Chaplynska Yu. Administrative and legal support for the reform of training for the prosecutor's office

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the administrative and legal support of personnel training reform for the prosecutor's offices is considered. It was emphasized that the reform of the prosecutor's office should, first and foremost, make sure that those who actually can and will continue to work in the prosecutor's offices have access to special training.

Key words: administrative support, reform, prosecutor's offices, personnel training.