

УДК 343.166(477)

О. Г. Плуталовааспірант кафедри гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління**СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ
В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ**

У статті проаналізоване чинне законодавство, яке регулює правовідносини у сфері управління професійною освітою в органах прокуратури України. Визначено коло суб'єктів управління професійною освітою в органах прокуратури, досліджено їхні ролі, повноваження та взаємодію між собою. Запропоновано систему вказаних суб'єктів управління залежно від їхнього впливу на процес професійної освіти прокурорів.

Ключові слова: професійна освіта прокурорів, суб'єкти управління, підвищення професійної майстерності, механізми управління, прокурор.

Постановка проблеми. Одним із важливих напрямів державної політики України є професійна освіта, оскільки саме на неї покладено завдання з формування та розвитку людського потенціалу країни, примноження інтелектуального ресурсу нації, створення умов для духовного самоствердження особистості. Роль освітньої системи в Україні зростає і полягає в забезпеченні всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, правової держави. Цей напрям державної політики поширюється і на органи прокуратури.

Стан організації професійної освіти, повнота реалізації задач у сфері навчання кадрового складу органів прокуратури, а отже, підвищення професійної майстерності прокурорів залежать передусім від суб'єктів, яким надані повноваження з управління професійною освітою в органах прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з управлінням кар'єрним зростанням прокурорів, підвищенням їхньої кваліфікації, порядком оцінювання професійної майстерності, а також загальні питання кадрової політики були предметом дослідження таких науковців, як: М.М. Бурбика, В.В. Сухонос, О.М. Бандурка, Є.М. Попович, М.І. Мичко, В.В. Мурза, М.К. Якимчук, О.М. Литвак,

М.В. Косюта, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, О.Р. Михайленко, М.В. Руденко, І.В. Назаров та ін.

Проте ґрунтовно питання стосовно суб'єктів, які здійснюють управління професійною освітою в органах прокуратури, їхньої систематизації та визначення ролі кожного в зазначених процесах не вивчено. Водночас вищезазначені проблеми становлять науковий інтерес, а їх вирішення має значення для дослідження механізмів управління в цій сфері з метою їх удосконалення.

Метою статті є аналіз чинного законодавства, зокрема відомчих актів, та визначення суб'єктів, що беруть участь в управлінні системою професійного навчання прокурорів, їх систематизація, дослідження їхніх повноважень та ролі в процесі навчання прокурорських працівників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підготовка та подальша професійна освіта працівників є невід'ємним складником повноцінної діяльності органів прокуратури України, який безпосередньо впливає на якісну реалізацію конституційних функцій органів прокуратури.

Процес професійної освіти в органах прокуратури регламентується передусім Законом України «Про прокуратуру», Положенням про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України, затвердженим наказом Генерального Прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565, Порядком

проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методикою її оцінювання, затвердженими рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17, наказами Генерального Прокурора України й іншими нормативно-правовими актами.

Варто зазначити, що категорією «прокурори» охоплюються всі працівники органів прокуратури України, які мають статус прокурора відповідно до ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» [1].

Професійна освіта прокурорів відбувається у два етапи. Перший – це спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурорів, другий – підвищення кваліфікації прокурорів. Якщо перший етап завершується складанням кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання, то другий – триває протягом усього періоду професійної діяльності прокурора.

Сучасні потреби кадрового забезпечення органів прокуратури України та тенденції організації роботи з кадрами в органах прокуратури зумовлюють необхідність проведення безперервного професійного навчання як невід'ємної складової частини професійної діяльності прокурорів та обов'язкової умови їхнього кар'єрного зростання.

Навіть більше, за приписами ст. 15 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженого всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р., кожний прокурор зобов'язаний здійснювати власні повноваження компетентно й усвідомлювати, що його діяльність оцінюється з урахуванням рівня підготовки, а отже, постійно підвищувати свій професійний рівень [4].

Суб'єктів, що здійснюють управління системою професійної освіти в органах прокуратури, залежно від їхнього впливу на процес професійної освіти можна розділити на зовнішніх (опосередкованих) та внутрішніх (безпосередніх).

До зовнішніх суб'єктів належать ті, які не входять до структури органів прокуратури України, не залучені безпосередньо до професійної освіти, але через специфіку своїх повноважень впливають на вказаний процес зовні. До таких суб'єктів на-

лежить Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міжнародні організації.

Так, у Законі України «Про прокуратуру», ухваленому Верховною Радою України (у редакції від 14 жовтня 2014 р., зі змінами та доповненнями), прописана процедура проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів (ст. 33 Закону), визначений статус Національної академії прокуратури України (ст. 80 Закону), регламентована діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (гл. 3 р. VIII Закону) [1].

Роль Президента України як суб'єкта управління професійною освітою в органах прокуратури полягає в ухваленні нормативних актів, які визначають стратегічні напрями реформування й удосконалення системи професійної підготовки кадрів. Так, Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., якою передбачена низка заходів щодо узгодження повноважень та діяльності органів прокуратури України з європейськими стандартами, до яких включені вказані питання [6].

Певна роль в управлінні системою професійної освіти в органах прокуратури належить Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Відповідно до компетенції, визначеної п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», КМУ встановлюються рівень посадових окладів працівників прокуратури, інші виплати соціального напрямку [7]. Крім того, постановою КМУ від 25 жовтня 2002 р. № 1582 при Генеральній Прокуратурі України утворено Національну академію прокуратури України [8]. Статус Національної академії надано указом Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007 [9].

Як вбачається з наведеного, зазначені органи державного управління застосовують нормативно-правовий механізм публічного управління та є безпосередніми зовнішніми суб'єктами управління системою професійної освіти в органах прокуратури.

У контексті реалізації в Україні великої кількості проектів міжнародних організа-

цій, присвячених адаптації законодавства та впровадженню антикорупційних стандартів, втіленню європейських демократичних стандартів у різних сферах життя суспільства, питанням реформування судової влади та поширенню екологічних підходів у політиці органів державної влади, не можна не зазначити проект Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», що фінансується урядом Данії.

Проект стартував в Україні 1 вересня 2015 р. та буде тривати до 28 лютого 2019 р. У проекті передбачена серія заходів, спрямованих на підвищення професійної майстерності кадрового складу органів прокуратури. Так, вже протягом поточного року в його межах спільно Національною академією прокуратури України та Генеральною Прокуратурою України проведено навчання для очільників 155 місцевих прокуратур з усіх регіонів України. До впровадження навчальної програми також долучилися проект Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», посольство Сполучених Штатів Америки (далі – США) в Україні (Департамент юстиції США), Консультативна місія Європейського Союзу [10].

У лютому поточного року відбувся круглий стіл «Управління кар'єрним зростанням прокурорів: вдосконалення української системи у світлі європейських стандартів та передового досвіду», організований Радою Європи в межах проекту «Подальша підтримка реформування кримінальної юстиції в Україні» за участю представників органів прокуратури, Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представників міжнародних організацій, а також міжнародних і національних експертів. Серед тем, що обговорювалися, були, зокрема, справедливий відбір персоналу високого професійного рівня та доброчесності, а також просування працівників на підставі їхніх досягнень [10].

Отже, у сучасних умовах реформування всієї системи правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, міжнародними організаціями вживаються заходи, які впливають на професійної освіту співробітників органів прокуратури, тому їх мож-

на вважати не тільки зовнішніми суб'єктами управління професійною освітою, а й учасниками самого процесу навчання.

На внутрішньому рівні до суб'єктів, що здійснюють управління професійною освітою в органах прокуратури, належать Генеральна Прокуратура України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Національна академія прокуратури України, керівники прокуратур різного рівня, серед яких Генеральний Прокурор України, структурні підрозділи, метою створення й основним призначенням яких є робота з кадрами.

Важливе місце серед внутрішніх суб'єктів управління професійною освітою в органах прокуратури посідає Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка керує процесом добору кандидатів на посаду прокурора та визначає рівень їхньої фахової підготовки.

Положенням про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методик його оцінювання, розробленим відповідно до ст. 31 Закону України «Про прокуратуру» та затвердженим рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів 2 серпня 2017 р. № 22зп-17, передбачено, що іспит складають кандидати на посаду прокурора, які допущені Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів до його складання відповідно до ст. ст. 29–31 Закону України «Про прокуратуру» [1; 3].

Метою проведення іспиту є перевірка рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей і практичних навичок кандидатів.

Повноважними суб'єктами з питань забезпечення організаційної підготовки до проведення іспиту та виконання функцій адміністративно-розпорядчого та іншого характеру є члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Уповноваженими представниками також є працівники Національної академії прокуратури України, визначені ректором Академії й погоджені з Комісією, та визначені Комісією працівники секретаріату Комісії.

Процедура проведення іспиту складається з таких етапів:

- організаційна підготовка іспиту;
- складання іспиту кандидатами;
- опрацювання результатів іспиту;
- визначення й оприлюднення результатів іспиту.

Успішне проходження кваліфікаційного іспиту та спеціальної перевірки, передбаченої ст. 32 Закону України «Про прокуратуру», яку також організовує Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, дає змогу кандидатам буди зарахованими до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів [1].

На цій стадії формується контингент слухачів для спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики та засвоєння правил особистої безпеки. Навчальний план, порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методика її оцінювання затверджуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурорів закінчується складанням іспиту. Кандидат на посаду прокурора вважається таким, що успішно пройшов спеціальну підготовку, якщо за результатами іспиту отримав понад 50% максимально можливих балів.

Надалі, передбаченим ст. 34 Закону України «Про прокуратуру» порядком, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія проводить конкурс на заняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів [1].

Отже, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів як суб'єкт управління професійною освітою в органах прокуратури організовує початковий етап такої освіти.

Відповідно до ст. 80 Закону України «Про прокуратуру», а також Статуту, затвердженого Радою прокурорів України 1 листопада 2017 р., Національна академія прокуратури України є державною установою зі спеціальним статусом у системі правосуддя, що здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів [1, с. 11].

Крім означеного, основними завданнями Національної академії прокуратури України є:

- впровадження в процес навчання позитивного досвіду прокурорської діяльності (зокрема, досвіду іноземних держав), інноваційних форм викладання;
- організація та проведення наукових досліджень у галузі права з метою впровадження результатів наукової роботи та їх подальшого використання в прокурорській діяльності;
- взаємодія з державними органами, навчальними та науковими установами, зокрема міжнародними, для організації науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності та діяльності державних службовців прокуратури;
- сприяння в діяльності органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;
- налагодження міжнародних зв'язків і здійснення міжнародної діяльності;
- участь у підготовці нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання діяльності прокуратури, за дорученням Генеральної Прокуратури України та зверненнями інших уповноважених органів [11].

Отже, Національна академія прокуратури України є суб'єктом управління самим процесом професійної освіти в органах прокуратури як на етапі спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів, так і під час підвищення кваліфікації прокурорів, яке, відповідно до Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, проводиться не рідше 1 разу на 3 роки [2].

Згідно з наказом Генерального Прокурора України від 11 квітня 2016 р. № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України», безпосередня організація навчального процесу, забезпечення його якості й орієнтування на реальні потреби діяльності органів прокуратури покладені на ректора Національної академії прокуратури України [5].

З метою належного виконання зазначеного завдання тематика занять формується відповідно до категорії слухачів та з урахуванням проблем, актуальних питань

прокурорської діяльності, у навчальному процесі використовуються позитивний досвід організації прокурорської діяльності, інноваційні технології, сучасні засоби електронної комунікації, забезпечується своєчасна й якісна підготовка навчальних і тематичних планів, навчальних посібників, підручників, вивчається практика діяльності органів прокуратури для подальшого використання в навчальному процесі й аналітичній роботі тощо.

Працівниками Національної академії прокуратури України забезпечується методичний супровід та участь у навчальних заходах (тренінгах), що проводяться безпосередньо у відповідних прокуратурах [5].

Отже, Національна академія прокуратури України здійснює управління процесом професійної освіти та ставить за мету навчання під час проходження програми спеціальної підготовки високопрофесійних кадрів для органів прокуратури, а також забезпечення постійного процесу підвищення професійної майстерності прокурорів відповідно до європейських стандартів та передового досвіду.

Про результати діяльності, зокрема щодо якості навчального процесу, наявні проблемні питання та шляхи їх вирішення ректор Національної академії прокуратури України не рідше ніж двічі на рік інформує Генерального Прокурора України [5].

Генеральна Прокуратура України здійснює не тільки контрольні функції в цій сфері, вона як суб'єкт управління в зазначеній сфері виконує організаційні та координаційні функції.

Так, згідно з п. п. 4–4.2 наказу Генерального Прокурора України від 11 квітня 2016 р. № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України», структурними підрозділами Генеральної Прокуратури України у взаємодії з Національною академією прокуратури України складаються календарні плани навчання та плани набору слухачів за навчальними семестрами, які затверджуються заступником Генерального Прокурора України згідно з розподілом обов'язків між керівництвом Генеральної Прокуратури України.

Крім того, Генеральна Прокуратура взяла на себе обов'язок сприяти Національній

академії прокуратури України в укомплектуванні її складу висококваліфікованими кадрами, а також забезпечити щорічне стажування в Генеральній Прокуратурі України працівників Національної академії прокуратури України, які беруть безпосередню участь у навчальному процесі, проводять аналітичну роботу та розробляють методики діяльності прокурорів [5].

Організаційні та координаційні функції в процесі управління вказаними процесами притаманні і прокуратурам інших ланок.

Так, відповідно до ст. ст. 9, 11, 13 Закону України «Про прокуратуру», керівник кожної прокуратури на власному рівні забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів [1].

Отже, відповідальність за організацію підвищення кваліфікації прокурорів, їхнього професійного навчання покладається на Генерального Прокурора України, керівників регіональних і місцевих прокуратур. Вказане твердження кореспондує із приписами п. п. 7, 8 Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального Прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., де вказано, що відповідальними за організацію роботи з підвищення кваліфікації прокурорів є заступники Генерального Прокурора, згідно з розподілом обов'язків, керівники регіональних та місцевих прокуратур, ректор Національної академії прокуратури України, а координація роботи з підвищення кваліфікації забезпечується кадровими підрозділами регіональних прокуратур та Генеральної Прокуратури України [2].

Під час керівництва основною діяльністю підлеглих працівників, структурного підрозділу чи органу прокуратури певної ланки, керівник досліджує рівень професійної майстерності своїх підлеглих залежності від якості виконання поставлених перед ними завдань, ефективності їхньої роботи, проявленої ініціативи, виявляє потреби в заходах, спрямованих на підвищення кваліфікації. Керівники прокуратур усіх рівнів під час формування пропозицій із підвищення кваліфікації підлеглих прокурорів мають застосовувати індивідуальний підхід, з огляду на реальні потреби працівників у підвищенні кваліфікації.

Варто зазначити, що діяльність з організації навчання Генерального Прокурора України як на нормативно-правовому рівні загалом для всіх органів прокуратури, так і як керівника Генеральної Прокуратури України, а також керівників регіональних та місцевих прокуратур є вкрай важливою.

Водночас системне підвищення кваліфікації вважається невід'ємною частиною професійних обов'язків кожного прокурорсько-слідчого працівника. У ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» закріплено обов'язок прокурорів удосконалювати свій професійний рівень і підвищувати кваліфікацію [1]. Це означає, що, крім навчання в Національній академії прокуратури України не менше як один раз на три роки, прокурор повинен самостійно постійно працювати над підвищенням рівня власної професійної компетентності.

У результаті аналізу нормативно-правової бази, яка регулює правовідношення у сфері професійної освіти в органах прокуратури, у статті наведено систему суб'єктів, що здійснюють управління професійною освітою прокурорів, висвітлено їхню діяльність у цьому напрямі та взаємодію.

Викладений матеріал дозволив зробити такі **ВИСНОВКИ**:

1. Система суб'єктів, які здійснюють управління професійною освітою в органах прокуратури, складається із двох рівнів – зовнішнього та внутрішнього. До суб'єктів, які на зовнішньому рівні здійснюють управління професійною освітою прокурорів, належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, які в межах власних повноважень за допомогою нормативно-правового механізму управління врегульовують процеси, які відбуваються у сфері професійної освіти. Останнім часом, у зв'язку зі сприянням європейських об'єднань реформам, що проводяться державою в правоохоронній та судовій системах, міжнародні організації стають також суб'єктами зовнішнього рівня, що здійснюють управління професійною освітою в органах прокуратури шляхом організації та реалізації відповідних навчальних проектів.

2. Суб'єктами, які здійснюють управління професійною освітою в органах прокуратури на внутрішньому рівні, є:

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Національна академія прокуратури України, керівники органів прокуратури різного рівня, серед яких Генеральний Прокурор України, який у вказаній сфері діє не лише як керівник Генеральної Прокуратури України, а й як суб'єкт нормотворчої діяльності, регламентує своїми наказами порядок організації та проведення підвищення кваліфікації прокурорів. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів як суб'єкт управління професійною освітою прокурорів відіграє провідну роль на початковому етапі професійної освіти в органах прокуратури, формує водночас кадровий склад органів прокуратури і слухачів Національної академії прокуратури України. Остання ж у взаємодії з Генеральною Прокуратурою України керує навчальним процесом. Окремо зауважимо роль керівника прокуратури в управлінні професійною освітою своїх підлеглих працівників. Відповідальний підхід до вказаного питання сприятиме якнайшвидшому становленню освіченого та професійного прокурорського корпусу, підвищенню рівня ефективності діяльності органів прокуратури загалом.

Список використаної літератури:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального Прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565. URL: <http://www.gp.gov.ua>.
3. Порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методика її оцінювання: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17. URL: <http://www.kdkp.gov.ua>.
4. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. URL: <http://www.gp.gov.ua>.
5. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: наказ Генерального Прокурора України від

- 11 квітня 2016 р. № 148. URL: <http://www.gp.gov.ua>.
6. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Про утворення Академії прокуратури України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Про надання Академії прокуратури України статусу національної: Указ Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні: проект Ради Європи. URL: <http://www.coe.int>.
11. Статут Національної академії прокуратури України: рішення Ради прокурорів України від 1 листопада 2017 р. № 49. URL: <http://napu.com.ua/uk/normativni-akti>.

Плуталова Е. Г. Субъекты управления профессиональным образованием в органах прокуратуры

В статье проанализировано действующее законодательство, регулирующее правоотношения в сфере управления профессиональным образованием в органах прокуратуры Украины. Определен круг субъектов управления профессиональным образованием в органах прокуратуры Украины, изучены их роли, полномочия и взаимодействие между собой. Предложена система субъектов управления в зависимости от их влияния на процесс профессионального образования прокуроров.

Ключевые слова: профессиональное образование прокуроров, субъекты управления, повышение профессионального мастерства, механизмы управления, прокурор.

Plutalova Ye. Entities to manage professional education in prosecution authorities

The article analyzes the current governing laws for legal relationship in the management sphere of professional education in prosecution authorities of Ukraine. A pool of the entities to manage professional education in prosecution authorities of Ukraine is identified, their roles, powers and coordination among themselves are studied. A system of the management entities is suggested in accordance with their impact on the process of prosecutors' professional education.

Key words: professional education of prosecutors, subjects of management, professional advancement, management mechanisms, prosecutor.