

ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

CONCEPT OF LEGAL MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION OF PROFESSIONAL EDUCATION IN UKRAINE PROCURACY AUTHORITIES

У статті узагальнено підходи науковців до тлумачення поняття «механізм державного управління». Окреслено склад комплексного механізму державного управління. Сформульовано поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури. Обґрунтовано його значення для кадрової політики держави в органах прокуратури. Надано характеристику складникам правового механізму державного управління у сфері професійної освіти в органах прокуратури України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, правовий механізм державного управління, складники механізму державного управління, професійна освіта прокурорів, кадровий склад.

В статті обобщены подходы учёных к толкованию понятия «механизм государственного управления». Обозначен состав комплексного механизма государственного управления. Сформулировано понятие правового механизма государственного управления профессиональным образованием в органах прокуратуры. Обосновано его значение для кадровой политики государства в органах прокуратуры. Дана характеристика составляющим правового механизма

государственного управления в сфере профессионального образования в органах прокуратуры Украины.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, правовой механизм государственного управления, составляющие механизма государственного управления, профессиональное образование прокуроров, кадровый состав.

The article generalizes the approaches of scientists to the interpretation of the concept of "the mechanism of state administration". The composition of the complex mechanism of state administration has been determined. The concept of the legal mechanism of public administration of professional education in the procuracy authorities is formulated. Its importance for the staff policy of the state in the procuracy authorities is substantiated. The description of the components of the legal mechanism of state administration in the sphere of professional education in the procuracy authorities of Ukraine is given.

Key words: state administration, mechanisms of state administration, legal mechanism of state administration, components of the mechanism of state administration, professional education of prosecutors, staff composition.

УДК 35.085.2

Плуталова О.Г.
аспірант кафедри
гуманітарних дисциплін
Донецький державний університет
управління

Постановка проблеми у загальному виді. Кадровий потенціал є ключовим фактором, що визначає ефективність діяльності органів державної влади на всіх рівнях і забезпечує управління процесами реформування суспільства; становлення правової держави; цілепокладання в діяльності системи управління, зміни у їх структурі та стилі функціонування.

Модернізація та реформування державної політики у сфері управління персоналом є актуальними завданнями для України, що є важливим складником системних реформ у всіх сферах суспільно-політичного життя. У цьому сенсі професійна освіта персоналу будь-якого державного органу є ключовим фактором, який повинен і може прискорити реформи та зробити їх найбільш ефективними. Питання вдосконалення механізмів державного управління професійною освітою в органах прокуратури є актуальним, оскільки функціонування корпусу високоосвічених, кваліфікованих прокурорів із необхідним рівнем ділових і морально-етичних якостей сприятиме трансформації української прокуратури у правову інституцію європейського зразка, а її діяльність відповідатиме суспільним очікуванням і демократичним принципам високої професійності, моральності і добросовісності.

Належне державне управління професійною освітою в органах прокуратури безпосередньо залежить від законодавчих норм, що регулюють правовідносини в зазначеній сфері, які приймаються певними суб'єктами нормотворчої діяльності, та стану їх виконання. Отже, в умовах швидкоплинного процесу законодавчих змін у країні актуальності набуває визначення поняття, суті та складу правового механізму державного управління у вказаній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі терміни «механізм управління», «механізм державного управління», «механізм публічного управління» є досить широко вживаними, однак їх структуру та зміст різні науковці та практики трактують по-різному. Засади механізмів державного управління, їх сутність, структуру та класифікацію досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені в галузі управління: В.Б. Авер'янов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, Ю.О. Журавльова, В.В. Говоруха, С.М. Домбровська, Я.С. Кляйнер, В.М. Князев, В.П. Коваленко, В.В. Корженко, С.О. Кравченко, І.Є. Кривенко, М.Д. Лесечко, В.Я. Малиновський, А.М. Михненко, В.М. Олуйко, Н.Р. Нижник, Л.І. Пашченко, О.В. Поступна, Л.Л. Приходченко,

Р.М. Рудницька, О.В. Радченко, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, Ю.П. Сурмін, Ю.А. Тихомиров, О.В. Федорчак.

Метою статті є проаналізувати, визначити та обґрунтувати зміст, структуру та класифікацію механізмів державного управління; сформулювати та обґрунтувати поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Передусім потребує осмислення поняття «механізм державного управління». Є багато трактувань цього поняття науковцями, при тому що загально визнаного підходу до вказаної категорії немає. Слушно зазначає О.В. Поступна: «Одні автори розглядають управління як цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів, що спрямовується на становлення, стабілізацію, функціонування та обов'язковий розвиток організації; другі – як взаємодію суб'єктів, що передбачає взаємний процес удосконалення, розвитку суб'єкта управління і його об'єкта; треті – як вплив однієї системи на іншу» [1].

Наприклад, Г.В. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2].

У тлумаченні таких авторів, Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

За В.Я. Малиновським, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4, с. 103].

Як вплив однієї системи на іншу розглядає механізм державного управління Ю.А. Тихомиров і зазначає, що це є демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [5].

Широке визначення механізму державного управління, на нашу думку, запропонував О.В. Федорчак, який зазначив, що механізм

державного управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [6].

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління, можемо зазначити, що найбільш точним визначенням поняття механізму державного управління є те, яке дає О.В. Радченко: «Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем завдяки державному впливу й регулюванню суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил» [7].

У науковій літературі є багато підходів до класифікації механізмів державного управління та визначення їх видів. Як слушно зазначає О.В. Федорчак, залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і містити декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів:

– *економічного* (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають публічних службовців до високоефективної роботи);

– *організаційного* (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [6].

Варто зазначити, що у природі правового механізму державного управління такі інституції, як право і управління, тісно пов'язані та взаємообумовлені. Державне управління здійснюється на основі правових норм, які

створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій.

Обґрунтованою є думка науковця Л.Л. Приходченко, яка стверджує, що формами забезпечення ефективності реалізації покладених функцій виступає система правових норм, яка визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру та функції, а також регламентує відносини в межах організаційної структури (як самої системи, так і її органів). Будь-яка система управління функціонує в межах більш загальної системи, тож право як конститутивний компонент управління не тільки створює правовий режим функціонування, але й у загальноноормативній формі віддзеркалює мету, завдання і програми державного управління. Фактично опосередковуючи майже весь комплекс управлінських дій, право стає визначальним елементом правомірності у здійсненні державного управління, створенні режиму його законності, закріпленні об'єктивно зумовлених організаційних структур і раціонального порядку їх діяльності. Тобто є підґрунтям для досягнення високої ефективності управлінської діяльності шляхом оптимального використання всіх чинників, що впливають на ефективність управління [8].

Отже, ефективність державного управління в будь-якій сфері прямо пропорційна наявності якісних правових науково обґрунтованих нормативно-правових актів, а також чіткому неухильному виконанню приписів цих актів усіма суб'єктами державного управління.

Процес професійної освіти в органах прокуратури регламентується передусім Законом України «Про прокуратуру», Законом України «Про державну службу», 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 та іншими нормативно-правовими актами.

Проаналізуємо нормативно-правову базу через систематизацію її за суб'єктами державного управління професійною освітою в органах прокуратури:

1) *Верховна Рада України, однією з функцій якої у сфері державного управління, відповідно до ст. 85 Конституції України, є прийняття законів* [9].

У Законі України «Про прокуратуру» прописано процедуру проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів (ст. 33 Закону), визначено статус Національної академії прокуратури України (ст. 80 Закону), регламентовано діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (гл. 3 розд. VIII Закону) [10].

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, здійснюється відповідно до Закону України «Про державну службу» (ч. 2 ст. 3 Закону). Державні службовці органів прокуратури зобов'язані постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності (ч. 1 ст. 8 Закону) [11]. Заходи з підвищення кваліфікації державних службовців, які працюють в органах прокуратури, проводить Національна академія прокуратури України.

2) *Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України* [9].

Роль Президента України, як суб'єкта управління професійною освітою в органах прокуратури, полягає у прийнятті нормативних актів, які визначають стратегічні напрями реформування та вдосконалення системи професійної підготовки кадрів. Наприклад, Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, якою передбачено низку заходів щодо приведення повноважень і діяльності органів прокуратури України до європейських стандартів, до яких включені питання, пов'язані з професійною освітою в органах прокуратури та судочинства [12].

Крім того, Указом Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007 Академії прокуратури України – навчальному закладу, що забезпечує надання професійної освіти прокурорам – надано статус Національної [13].

3) *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади та відповідно до ст. 117 Конституції України видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання* [9].

Відповідно до компетенції, визначеної п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінетом Міністрів України встановлюються рівень посадових окладів працівників прокуратури, інші виплати соціального напрямку [14]. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582

при Генеральній прокуратурі України утворено Академію прокуратури України [15].

Акти управління Президента України і Кабінету Міністрів поряд із законами, які приймає законодавчий орган Верховна Рада України, становлять правову основу решти інших актів державного управління.

4) *Суб'єктом нормотворчої діяльності безпосередньо у сфері професійної освіти в органах прокуратури є Генеральний прокурор України, який наділений повноваженнями видавати накази нормативно-правового змісту* [10].

Ключовим наказом Генерального прокурора України, що регламентує комплекс дій з організації та управління професійною освітою в органах прокуратури є Наказ Генерального прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури». Розділом IX Положення закріплено приписи стосовно порядку проходження підвищення кваліфікації прокурорами, відповідальними особами, координації та контролю з цих питань [16].

Наказом Генерального прокурора України № 57 від 30 квітня 2013 р. затверджено Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України. Вказане Положення визначає порядок організації заходів, спрямованих на навчання, послідовне вдосконалення професійного рівня знань, умінь і навичок працівників органів прокуратури, необхідних для ефективного виконання завдань, поставлених перед органами прокуратури [17].

Важливим також є Наказ Генерального прокурора України № 148 від 11 квітня 2016 р. «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України», виданий із метою забезпечення ефективної спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів, максимального наближення навчального процесу в Національній академії прокуратури України до потреб прокурорської діяльності [18].

Поняття, цілі, засади організації, а також методи та важелі впливу на об'єкт державного управління – систему професійної освіти в органах прокуратури – закріплені в актах управління *Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Національної академії прокуратури України*.

Наприклад, Порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної під-

готовки та методика її оцінювання затверджені рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 р. № 25зп-17 [19].

Положення про практичну підготовку кандидатів на посаду прокурора, які проходять спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України, та Положення про навчальний процес у Національній академії прокуратури України, затверджені наказами ректора Національної академії прокуратури України від 17 травня 2018 р. № 51од та від 30 липня 2018 р. № 96од відповідно [20; 21].

Аналіз нормативно-правової бази щодо професійної освіти в органах прокуратури України, результати дослідження думок науковців стосовно сутності механізмів державного управління, а також врахування того, що поняття професійної освіти в органах прокуратури містить такі складники, як спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури, дають підстави для формулювання такого поняття, як «правовий механізм державного управління професійною освітою в органах прокуратури».

Отже, *правовий механізм державного управління професійною освітою в органах прокуратури* – це діяльність державних інституцій, що діють на основі конституційно-правових норм, відомчих організаційно-розпорядчих актів державного управління, які організують і здійснюють спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців задля формування у них системи знань, умінь і навичок, які є основою їх професійної компетентності, ефективної професійної самореалізації.

Зазначеному механізму державного управління притаманні всі основні елементи, які властиві будь-якому іншому механізму державного управління: мета, принципи, суб'єкти й об'єкти відносин, методи, інструменти, що використовуються, та нормативно-правова база.

Деякі з перелічених елементів вже розглянуті у статті. Базовим принципом правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури є *законність*.

Законність у широкому розумінні – це наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на послідовне й

неухильне виконання цих норм у майбутньому всіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об'єднаннями.

У вузькому розумінні законність розглядається як принцип і метод державного управління [22].

Як метод державного управління законність означає, що:

1) органи держави і посадові особи під час здійснення своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності;

2) під час організації реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції;

3) під час здійснення контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони додержуються правових процедур, використовують правові засоби і способи.

Метод законності є основою для застосування інших методів державного управління: організації, примусу, виховання, контролю тощо. Він припускає високий рівень правової культури й одночасно є засобом підвищення рівня загальної та правової культури [23].

Висновки. Питанням формування кадрового складу органів прокуратури високого професійного рівня та вдосконалення системи професійної освіти прокурорів в останній час приділяється щільна увага з боку вчених-правників. Водночас без дієвих, досконалих механізмів державного управління професійною освітою в органах прокуратури України неможливо отримати потужну, високопрофесійну, авторитетну систему прокуратури України, яка ефективно виконує свої функції. Аспекти державного управління в зазначеній сфері повною мірою недосліджені, що зумовило пошук понятійного апарату правового механізму державного управління професійної освіти в органах прокуратури, визначення його складників.

Подальші дослідження правового механізму державного управління у зазначеній сфері доцільно спрямувати на вдосконалення як кожного окремо складника, так і всього механізму загалом, що в результаті має привести до підвищення ефективності державної політики у сфері формування кадрового складу органів прокуратури України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поступна О.В. Теоретичні основи державного управління системою дошкільної освіти в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 86–92.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва, 2005. 525 с.

3. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів, 2005. 28 с.

4. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Київ, 2003. 576 с.

5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва, 2005. 1150 с.

6. Федорчук О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: збірник наукових праць*. Львів, 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak (дата звернення: 08.02.2019).

7. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (дата звернення: 12.02.2019).

8. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2009. Вип. 2. С. 105-112.

9. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.02.2019).

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

11. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 12.02.2019).

12. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

13. Про надання Академії прокуратури України статусу національної: Указ Президента України від 25 жовтня 2007 р. № 1013/2007. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2019).

14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

15. Про утворення Академії прокуратури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

16. Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України № 371 від 18 грудня 2017 р., зареєстроване в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 р. за № 113/31565. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

17. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 30 квітня 2013 р. № 57. URL: <http://www.gp.gov.ua> (дата звернення: 13.02.2019).

18. 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> (дата звернення: 10.02.2019).

19. 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> (дата звернення: 16.02.2019).

20. Положення про навчальний процес в Національній академії прокуратури України, затверджене Наказом ректора Національної академії прокуратури України від 30 липня 2018 р. № 96-од.

URL: <http://napu.com.ua/uk/normativni-akti> (дата звернення: 30.01.2019).

21. Положення про практичну підготовку кандидатів на посаду прокурора, які проходять спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України, затверджене Наказом ректора Національної академії прокуратури України від 17 травня 2018 р. № 51од. URL: <http://napu.com.ua/uk/normativni-akti> (дата звернення: 30.01.2019).

22. Глосарій. Хмельницький національний університет. URL: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k0733&T=r6&st=0&L=1 (дата звернення: 17.02.2019).

23. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2001. 656 с.