



БАЙЖАНОВ
Улан Сапарович

*Экс-Ректор Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ ЮРИДИЧЕСКИХ КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И ДРУГИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Түйін

Мақалада стратегиялық бағдарламалық құжаттарға сай келетін, елдегі жоғары заңгерлік білім берудің даму тенденциялары қарастырылған. Қазақстанда және шет елдерде заңгерлерді дайындаудың салыстырмалы-сапалы талдауы жүргізілген.

Мақала авторымен президенттік резервті және прокуратура органдарының жас мамандарын апробацияланған әзірлеу моделі, сондай-ақ Бас прокуратура жанындағы Құқық қорғау органдары академиясының негізгі даму тенденциялары мен перспективалары берілген.

Құқық қорғау органдары үшін заңгер кадрларды әзірлеуді одан әрі жетілдірудің нақты шаралары ұсынылған.

Түйінді сөздер: заңгерлік білім беру, құқықтану, Құқық қорғау органдары академиясы, Президенттік резерв, жас мамандар, құқықтық мәдениет, заңгер кадрларды даярлау, құқықтық саясат, құқық қорғау органдарындағы кадрлық саясат, заңгерлік білім берудің шетел тәжірибесі.

Аннотация

В статье рассмотрены тенденции развития высшего юридического образования в стране в свете стратегических программных документов. Проведен сравнительно-качественный анализ подготовки юристов в Казахстане и зарубежных странах.

Автором статьи представлены апробированные модели подготовки Президентского резерва и молодых специалистов органов прокуратуры, а также основные перспективы и тенденции развития Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре.

Предложены конкретные меры по дальнейшему совершенствованию подготовки юридических кадров для правоохранительных органов.

Ключевые слова: юридическое образование, юриспруденция, Академия правоохранительных органов, Президентский резерв, молодые специалисты, правовая культура, подготовка юридических кадров, правовая политика, кадровая политика в правоохранительных органах, зарубежный опыт юридического образования.

Annotation

The article describes the development trend of higher legal education in the country in light of the strategic program documents. A comparative analysis of the quality of training of lawyers in Kazakhstan and foreign countries was made.

The author of the article presents the proven model of training the Presidential reserve and

young specialists of the prosecution, as well as the main trends and prospects of the development of law enforcement bodies of the Academy of the General Prosecutor.

Proposed specific measures to further improve judicial training for law enforcement.

Keywords: law degree, law, law enforcement Academy, Presidential reserve, young specialists, legal culture, training of legal personnel, legal policy, personnel policy in law enforcement, foreign experience of legal education.

«Люди с их знаниями и навыками формируют базовый стратегический ресурс развития. Знания становятся движущей силой прогресса»

Н.А. Назарбаев

Одним из приоритетов развития правовой системы Казахстана до 2020 года обозначена подготовка юридических кадров. Глава государства особо указал: «Обществу и государству нужны юридические кадры новой формации, патриотично настроенные и ориентированные на защиту прав и свобод человека, интересов общества и государства. Именно такой подход должен лежать в основе системы юридического образования» [1].

Сегодня профессия юриста остается в списке наиболее престижных. Ежегодно 82 вуза набирают порядка 30 тысяч абитуриентов. Только в 2015 году выпущено около 20 тысяч юристов. За последние двенадцать лет эта цифра составила свыше 250 тысяч.

По количеству юристов на 100 тысяч населения, Казахстан опередил Корею, Японию, Германию, Великобританию и США.

Так, в Казахстане на 100 тыс. населения приходится 1457 юриста, тогда как в Корею – 22, Японии – 67, Германии – 195, Великобритании – 2, США – 372 [2].

Однако, к сожалению, системная оценка качества подготовки юристов не осуществляется в полной мере. В результате, вопросы подготовки юридических кадров вызывают серьезные нарекания. По итогам их рассмотрения на Совете по правовой политике при Президенте Республики Казахстан, на заседании Координационного совета по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью Администрацией Президента Республики Казахстан определены задачи по формированию высокопрофессиональных кадров и совершенствованию юридического образования в целом.

От их успешного решения в немалой степени зависит и достижение главной цели Стратегии-2050 – вхождение Казахстана в число тридцати самых развитых стран мира через реализацию конкретного Плана нации – 100 шагов.

Выступая на VII съезде судей, Глава государства особо подчеркнул важность исчерпывающей реализации поставленной задачи, которая «должна привести к коренному улучшению в оценке гражданами страны деятельности судов и правоохранительных органов»[3].

Терроризм и экстремизм, трафик людей, наркобизнес, коррупция – это те вызовы, для борьбы с которыми необходимы мощные правоохранительные структуры, способные адекватно и своевременно противодействовать им.

Сегодня нам нужны профессионалы – образованные, высоконравственные, психологически и стрессоустойчивые сотрудники, способные управлять, вести переговоры, готовые быстро изменяться, чтобы решать новые задачи.

Исходя из этого, одним из приоритетных направлений деятельности созданной в 2015 году Указом Главы государства Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре является поиск инновационных подходов к системе подготовки кадров для органов прокуратуры и других структур правоохранительной сферы.



В настоящее время формируется новое стратегическое видение развития Академии, как научно-образовательной организации для правоохранительных органов международного уровня. Отдельным направлением становится ее трансформация в региональный международный учебный центр по повышению профессионального уровня сотрудников стран Центральной Азии.

Для этого нами разрабатываются и внедряются модульные системы и программы, с переориентацией на практику, актуализируются научные исследования, изменяется система оценки профессионального уровня профессорско-преподавательского состава, обучающихся и качества обучения.

Важнейшим направлением стала подготовка кадров Президентского резерва. Это будут руководители новой формации, поэтому обучение нацелено на развитие и совершенствование профессиональных навыков эффективного руководства коллективом.

Внедрена система их специальной подготовки. Сотрудники в течение месяца обучаются на тренингах и мастер-классах у лучших отечественных и зарубежных экспертов из Великобритании, США, Сингапура. Вместо прежних сугубо теоретических предметов внедрены модули по основным направлениям государственной политики, тактике ведения переговоров при массовых протестных и террористических акциях, развитию лидерских качеств и применению современных технологий управления. Также проводятся курсы по актуальным политико-правовым вопросам: национальная безопасность, борьба с экстремизмом и терроризмом и др.

В современных условиях одним из главных условий эффективного функционирования и успешной реализации поставленных задач является прогнозно-аналитическая работа в деятельности правоохранительных органов. Наличие аналитических способностей и навыков у сотрудников позволяет эффективно решать сложные задачи и при минимальной информации делать логически обоснованные выводы, вырабатывать предложения по их решению.

Аналитика также является неотъемлемой частью процесса управления и важным условием повышения качества принимаемых управленческих решений.

В целях совершенствования аналитических способностей Академией разработан специальный учебный курс по основам аналитической работы в управленческой деятельности. Первые занятия по этой теме планируется провести в начале 2017 года на курсах повышения профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, состоящих в Президентском резерве.

Начиная с 2016 года, нами также внедряется принципиально новая форма обучения молодых сотрудников службы экономических расследований, антикоррупционной службы и прокуратуры. После своего назначения они проходят в Академии полноценные месячные курсы с использованием передовых образовательных технологий. По итогам обучения на каждого слушателя составляется подробная характеристика, которая дает объективную оценку потенциалу специалиста. Исходя из этого, подразделения, в которые пойдут работать выпускники, будут иметь четкое представление о подготовленности и квалификации молодого специалиста, его профессиональных возможностях.

Отдельно хочу отметить, что в рамках реализации проекта Генеральной прокуратуры «В прокуратуру - лучшие кадры» недавно закончили обучение 64 молодых специалиста, принятых на службу по новой системе отбора кадров.

Они прошли несколько этапов, в том числе написание эссе и решение кейсов. При этом, по новым критериям и требованиям конкурса, свыше 1 тысячи кандидатов не сумели преодолеть пороговые значения.

На сегодня в стенах Академии обучены 270 молодых сотрудников органов прокуратуры, антикоррупционной службы и службы экономических расследований. Проводимый

мониторинг освоения учебного материала по принципу «вход-выход» показал наличие существенного прогресса в освоении профессиональных знаний. Так, при входном контроле их уровень составлял в среднем 52 балла, а после обучения - 90,6 балла.

Перед нами стоит серьезная дилемма. С одной стороны, мы четко знаем, какими компетенциями, навыками и умениями должны обладать кандидаты на работу в правоохранительные органы. С другой, мы столкнулись с проблемой недостаточного уровня их подготовки.

Наши молодые сотрудники – это, как правило, выпускники гражданских вузов. Поэтому мы заинтересованы в качестве их подготовки. Вместе с тем, разрыв между качеством юридического образования, потребностями практики и современными требованиями правоохранительной службы из года в год увеличивается.

Так, последний конкурс по набору кадров в прокуратуру показал низкий уровень подготовки кандидатов. На первом же этапе тестирования отсеялось 75% кандидатов. Большинство провалились на экзаменах по знанию норм действующего законодательства. И это не отраслевые инструкции, приказы, нормативные постановления Верховного суда. Это - основные законы, регулирующие правоохранительную деятельность. Претенденты на должность не показали знаний, которые университет должен был гарантировать обладателю диплома.

В итоге на службу претендуют слабо подготовленные кадры. Мы вынуждены их доучивать. А баланс между количеством выпускников и качеством их подготовки пока не найден.

Подобное отношение к профессии обходится обществу слишком дорого как в финансовом плане – государство тратит немалые деньги на переподготовку кадров, так и с моральной стороны – за каждым действием сотрудников правоохранительных органов стоит судьба человека.

В свете поручений Главы государства в целях реализации такого ключевого направления Плана нации, как «верховенство закона», модернизация системы подготовки кадров для правоохранительных органов становится очевидной.

Для этого нами был изучен опыт подготовки юристов стран ОЭСР, где, как известно, требования весьма строги. Мировой опыт показывает, что юристом нельзя стать без длительной стажировки и жестких экзаменов. Допуск к профессии юрист получает на протяжении 6–8 лет обучения. После многолетней академической и профессиональной подготовки.

К примеру, во Франции академическая степень (бакалавр, магистр первого года, магистр второго года, доктор) еще не дает права на работу по профессии. Для этого обязательно прохождение стажировки и специальной профессиональной подготовки в конкретных юридических школах.

В частности, в Высшей национальной школе магистратуры (готовящей судей и прокуроров), Национальном центре профессиональной подготовки нотариусов, Национальной процессуальной школе, региональных центрах подготовки адвокатов, Национальной палате судебных приставов.

Прохождение всех ступеней сопровождается сложными экзаменами.

На каждом этапе по пути к профессии увеличивается практическая ориентация обучения, когда более половины занятий носят специализированный характер.

В Германии желающий стать юристом заканчивает бакалавриат, магистратуру – теоретическое обучение (профильная - 1 год, научно-педагогическая - 2 года), затем 2 года проходит стажировку – «референдариат» - практика в суде, прокуратуре, адвокатуре, в системе государственного управления и других учреждениях по выбору.

Все этапы сопровождаются экзаменами: письменный – от 8-ми до 11-ти пятичасовых экзаменационных работ, устный – от 4 до 6 часов.



Благодаря системе референдарии только 15% кандидатов с результатом «отлично» назначаются на должность судьи или прокурора. Остальные 85%, как правило, имеют возможность стать адвокатами.

Следует отметить, что в США, Великобритании и странах ЕС также применяются особые образовательные модели и системы допуска выпускников юридических вузов к профессиональной деятельности.

Они имеют свои отличия, но в целом представляют собой обязательную сдачу так называемых «bar exams» и наличие степени Juris' Doctor (JD – доктор права, представляющее базовое образование на уровне бакалавриата).

При этом во всех развитых государствах только выпускники аккредитованных вузов могут заниматься юридической практикой.

К примеру, в США при наличии 1,2 млн. профессиональных юристов и около 5 тыс. вузов, только 203 американские школы права аккредитованы Американской ассоциацией адвокатов (American Bar Association (ABA)). Ядром этой системы является так называемая «группа Т14», включающая 14 наиболее известных юридических школ.

Республика Корея в 2007 г. провела реформу по американскому образцу, сократив количество юридических вузов до 25 (15 столичных и 10 региональных). Введена квота приема на юридические специальности - 2000 чел. в год по всей стране, с индивидуальными квотами для каждого вуза.

Характерно, что в условиях глобализации преобладающим трендом является применение европейской и американской моделей юридического образования в странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки (Республика Корея, КНР, Япония, Малайзия, Филиппины, Таиланд, Бразилия).

У нас же по окончании четырехлетнего бакалавриата выпускники юридических вузов сразу приступают к практической работе.

Изучая мировой опыт и отечественную систему юридической подготовки, мы понимаем, что имеющиеся проблемы надо решать как можно скорее.

Аналогичной позиции придерживаются и российские специалисты, которые сталкиваются практически с теми же издержками современного юридического образования. По данным экспертов, в 2013 году около 2000 вузов России получили право подготовки юристов, и их количество ежегодно увеличивается. При этом система высшего образования, по их мнению, превратилась в систему предоставления образовательных услуг [4].

Чтобы кардинально изменить ситуацию в подборе и подготовке юридических кадров, критически оценив ситуацию, опираясь на лучший мировой опыт, Академией инициирован проект новой модели подготовки кадров из числа выпускников вузов. Мы назвали ее «Путевка в профессию!».

Мы считаем необходимым после бакалавриата ввести профессиональное (специальное) обучение на базе Академии (за исключением МВД, в связи с наличием у них ведомственных вузов).

Новая модель подготовки кадров «специалитет» рассчитана на 2 года:

- 1-й год – профильное обучение в Академии;
- 2-й год – стажировка в правоохранительных органах.

5 месяцев в органах прокуратуры, по 2,5 месяца – в службе экономических расследований и подразделениях антикоррупционной службы.

Обучение основано на двух трендах. Первый – восполнение и совершенствование профессиональных знаний. Они будут соответствовать инновациям науки и практики.

К примеру, по предмету «Прокурорский надзор» в вузах отводиться всего 60 часов (лекционных и семинарских). На тему «Акты прокурорского реагирования» - всего 2 часа. Также и по ряду других предметов. Эти предметы будут изучаться более углубленно и практикоориентированно.

Второй – развитие личностных компетенций (soft skills), привитие коммуникативных навыков, ораторского мастерства, использование передовых информационных технологий. Будут внедрены специальные курсы по развитию навыков аналитической работы и методов ее познания.

В образовательном процессе предпочтение будет отдано исключительно интерактивным методам: дискуссии, «мозговой штурм», тренинги, метод проектов, презентации, публичные выступления, кейс-стади, мастер-классы, защита индивидуальных портфолио и аналитических отчетов.

Процесс обучения будет построен на образовательных модулях. Помимо обязательных компонентов, модули будут позволять выбрать разные направления знаний по одной дисциплине.

Первый год обучения завершится комплексным экзаменом. Успешно его сдавшие будут переведены на второй год обучения и получают допуск к стажировке в правоохранительных органах.

Мы исключим возможность «формализма» стажировки. Для этого разработаем ее пошаговую карту и будем сопровождать на всех этапах (программа, план, методическое сопровождение, кураторство).

Например, стажировка в прокуратуре будет разделена по видам надзора, с указанием контрольных сроков, объема и вида выполняемой работы, форм ее завершения в виде конкретных документов (актов, процессуальных документов). Нормативно закрепим ответственность руководителя стажировки при отрицательном результате ее защиты.

Итогом обучения станет комплексный экзамен, который будет принимать комиссия из числа руководителей правоохранительных органов, авторитетных юристов, ученых, практиков.

По окончании Академии выпускник получит паспорт компетенции в качестве обязательного компонента к диплому.

Он будет содержать подробную характеристику и рекомендации к работе.

Его обязательным компонентом станет интеллект-карта: анализ способностей выпускника к саморазвитию, самосовершенствованию и самореализации в профессиональной деятельности.

Пилотный проект «Путевка в профессию!» планируем запустить в 2017 году. Прежде всего, проект обсудим совместно с правоохранительными органами. После доработки и одобрения будет разработан и внесен пакет поправок в законодательство.

Соответственно, через несколько лет работодатели в лице правоохранительных органов будут отдавать предпочтение кандидатам названной квалификации.

Они будут претендовать на определенный перечень должностей (например: следователей, прокуроров).

На основе прогнозной оценки потребности правоохранительных органов определен набор кандидатов. На 2017 год она составляет 467 сотрудников (300 – органы прокуратуры, 75 – антикоррупционная служба, 92 – служба экономических расследований).

С учетом возможного отчисления из Академии и других факторов целесообразно набрать порядка 500 кандидатов.

Реализация проекта позволит за 5 лет сформировать корпус квалифицированных сотрудников с высоким уровнем профессиональной подготовки.

Надеемся, что наш проект станет прообразом системы подготовки кадров для правоохранительных органов. Хочу также отметить, мы не затрагиваем процесс отбора кандидатов до приема в Академию, так как это компетенция кадровых служб правоохранительных органов.

В завершении отмечу, что готовность отечественных вузов совместно с Министер-



ством образования и науки к модернизации юридического образования будет способствовать успешной реализации наших инициатив.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Электронный ресурс: http://10.61.43.123/rus/docs/U090000858_;
2. https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/generalnaya-prokuratura-rk-vuzam-nuny-i-dengi-studentam-276456/; <http://advokatura.kz/v-kazahstane-defitsit-nastoyashhih-yuristov>; <https://lawschooltuitionbubble.wordpress.com/original-research-updated/lawyers-per-capita-by-state/>; <http://www.legalcheek.com/2014/08/too-many-lawyers-blame-the-bankers/>; http://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/Statistics/EN_STAT_2012_Number_of_lawyers_in_European_countries.pdf; http://rapsinews.ru/legal_market_publication/20121203/265622791.html#ixzz2lxKvehL; <http://moesoznanye.ru/interesnye-fakty/interesnye-fakty-o-yuristax.html>; <https://www.statista.com/statistics/224787/number-of-lawyers-in-china>;
3. Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на VII съезде судей Казахстана. 21 ноября 2016 года. г. Астана, Дворец независимости;
4. Мамонтов В.В. К проблемам высшего юридического образования в России // Общество и право, - 2013. - № 1 (43). - С. 266.

