

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.591

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.50>

ВЛАД С.Ф.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПРОКУРОРА

У статті з використанням раніше проведених досліджень і законів проведено порівняння різних європейських моделей підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів, визначено найбільш прийнятну модель підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів, яка після її подальшого вдосконалення може бути запроваджена в Україні. Для нашої країни це актуально, оскільки відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною перед європейськими партнерами в частині створення умов для підготовки високопрофесійних кадрів для судових та правоохоронних органів, не винятком в цьому питанні є і органи прокуратури. Щодо них ставляться питання: чіткого додержання закону, його принципів, застосування в повному об'ємі професійних навичок, володіння критичним мисленням тощо. У досягненні такого результату зацікавлене і саме суспільство, оскільки прокурори забезпечують права та свободи людини, які своєю чергою досягаються шляхом справедливого, неупередженого та ефективного виконання прокурорами своїх обов'язків. Тому для ефективного функціонування органів прокуратури зі здійснення належного захисту прав і свобод людини і громадянина пропонується: вважати підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури в частині підвищення рівня знань, професійної підготовки, набуття корисних навичок умовою впливу як на службову кар'єру прокурорів, так і на забезпечення більш компетентного, кваліфікованого та ефективного виконання ними своїх службових обов'язків; строки підвищення кваліфікації прокурорів встановлювати залежно від займаних посад; врегулювати спеціальним законом статус нещодавно створеного Тренінгового центру прокурорів України тощо.

Також автором у статті проводиться аналіз моделей підвищення кваліфікації працівників прокуратури різних країн та строків підвищення кваліфікації. Розглядається питання статусу спеціалізованого навчального закладу з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів в Україні – Тренінгового центру прокурорів України та пропонується врегулювати його статус спеціальним законом.

Ключові слова: прокурор, підвищення кваліфікації, професійна підготовка, навчання, службова кар'єра, органи прокуратури, статус закладу.

The article compares different European models of prosecutors training and qualification, using the previous studies and laws, identifies the most appropriate model for prosecutors' training and qualification, which can be implemented in Ukraine after further improvement. This is relevant for our country, because, in accordance with the international commitments made by Ukraine to European partners in terms of creating the conditions for the training of highly professional personnel for the judiciary and law enforcement agencies, the prosecution authorities are no exception in this matter. These include the following issues: strict adherence to the law, its principles, full application of professional skills, critical thinking, and more. It is the society itself that is interested in achieving this result, as prosecutors ensure human rights and freedoms, which, in

turn, are achieved through fair, impartial and effective performance by prosecutors of their duties. Therefore, for the effective functioning of the prosecution bodies for the proper protection of human and citizen's rights and freedoms, it is proposed to: consider improving the qualification of the employees of the prosecution bodies, in terms of improving the level of knowledge, professional training, acquisition of useful skills, a condition of influence as a career of prosecutors, and to ensure that they are more competent, qualified and efficient in the performance of their duties; to set the terms of professional development of prosecutors depending on their positions; regulate the status of the newly created Training Center for Prosecutors of Ukraine and others by a special law.

The author also analyzes the models of professional development of prosecutors from different countries and terms of professional development. The status of a specialized educational institution for the training and advanced training of prosecutors in Ukraine – the Training Center for Prosecutors of Ukraine is considered, and it is proposed to regulate its status by a special law.

Key words: *prosecutor, Certification training, professional training, teaching, career, prosecution bodies, status of the institution.*

Вступ. Євроінтеграційні прагнення України визначають напрями трансформації всіх елементів державного механізму. До нього належать і органи прокуратури України. Їх реформування відбувається з огляду на з орієнтацію на європейську модель прокурорської діяльності. Своєю чергою міжнародними стандартами визначається обов'язок держави щодо створення умов підготовки високопрофесійних прокурорів, які чітко додержуватимуться закону та його принципів. У досягненні такого результату зацікавлене і українське суспільство, оскільки прокурори забезпечують права та свободи людини, що досягається шляхом справедливого, неупередженого та ефективного виконання своїх обов'язків.

Обрана тема дослідження узгоджується із п. 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, що стосується органів прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури присвячено чимало праць як провідних науковців, так і практиків, зокрема таких, як Є.А. Бурмак, В.В. Долежан, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, А.В. Костенко, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, Ю.Є. Полянський, Г.П. Серета, В.В. Сухонос та інші.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути різні європейські моделі підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів та виявити найбільш прийнятну для застосування в Україні з метою підготовки високопрофесійних прокурорів.

Результати дослідження. Загальне визначення поняття «підвищення кваліфікації» наведене в ст. 18 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII – це «набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань». За висновками дослідників підвищення кваліфікації прокурорів (інакше кажучи, безперервне навчання, англ. ongoing training) має на меті розвиток навичок та компетенцій, які стосуються професійної діяльності прокурора, а також їхнього професійного збагачення протягом усієї кар'єри, зокрема: оновлення та поглиблення правових знань щодо виконання прокурорами своїх обов'язків з огляду на спеціалізацію; набуття нових технічних і правових знань у сфері європейського та міжнародного співробітництва; усвідомлення і поглиблення розуміння нових життєвих реалій сучасного світу з акцентом на правові аспекти; поглиблення аналізу соціальної функції прокурора і їх ролей у межах конституційного ладу; забезпечення більш поглибленого розуміння ролі засобів масової інформації в контексті інформаційного суспільства; сприяння обміну передовим досвідом тощо [1, с. 105]. В останніх дослідженнях доведено, що 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 доброчесності [2, с. 106].

У різних європейських правових системах підвищення кваліфікації прокурорів та суддів проводиться за різними моделями у спеціалізованих навчальних закладах, що мають свої певні відмінності. Вони стосуються не тільки статусів закладів, а й строків проходження прокурорами

навчання. У деяких європейських країнах статус спеціалізованих навчальних закладів з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів врегульовано спеціальними законами.

Окремі закони про спеціалізовані навчальні заклади прийняті у Республіці Молдова (Закон «Про національний інститут юстиції»), Республіці Болгарія (окремий розділ у Законі «Про організацію судової влади»), Республіці Албанія (Закон «Про школу магістратів Албанії»), Республіці Північна Македонія (Закон «Про Академію підготовки суддів і прокурорів»), Федерації Боснія і Герцеговина («Закон «Про Центр підготовки суддів і прокурорів Федерації Боснії і Герцеговини») [3, с. 8]. У Французькій Республіці Національна школа магістратів діє на підставі Ордонансів 1958 і 1959 років та Декрету 1972 року, які за своїм значенням в ієрархії нормативно-правових актів посідають третє місце після кодексів та законів [4, с. 6]. На наш погляд, таке нормативно-правове врегулювання статусу спеціалізованого навчального закладу повинно бути передбачено й у вітчизняному законодавстві.

Справа в тому, що раніше в Україні діяльність з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів здійснювала Національна академія прокуратури України, яка проходить процедуру ліквідації, а замість неї, відповідно до ч. 1 ст. 80 Закону України «Про прокуратуру», передбачено створення Тренінгового центру прокурорів України. Він буде здійснювати підготовку і підвищення кваліфікації прокурорів. Тому саме на цій стадії є доречним закріплення його статусу, організації та інших спеціальним законом, як це зроблено в інших країнах.

В аналітичних документах з питань сприяння правовій реформі в країнах Східного партнерства вказується, що більшістю європейських держав визнана практика створення спеціалізованих закладів та установ, яким доручається організувати і проводити підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури. Майже у всіх випадках вони незалежні від виконавчих і законодавчих органів, хоча ці гілки влади можуть тим чи іншим чином впливати на процес управління; одні установи з професійної підготовки мають статус юридичної особи, інші можуть бути лише підрозділами «незалежного органу» або підрозділами судової системи. Здебільшого одній і тій же установі з професійної підготовки доручають підготовку не тільки прокурорів, а й суддів, хоча їх початкова підготовка і подальше підвищення кваліфікації без відриву від основної роботи часом є неможливими [5, с. 11]. Такі заклади зазвичай функціонують у тих країнах, де прокурори та судді об'єднані як магістрати. Вони можуть знаходитись у підпорядкуванні відомства, що здійснює організаційне забезпечення діяльності прокурорів і суддів (наприклад, як у Республіці Польща, де Національна школа підготовки суддів і прокурорів підпорядковується Міністерству юстиції), або мати цілком незалежний особливий статус у державі, як у Французькій Республіці (в цій країні Національна школа магістратів діє як незалежна, автономна державна структура, що забезпечує підготовку та підвищення кваліфікації і суддів, і прокурорів) та інші [6, с. 11].

Терmini проходження підвищення кваліфікації також визначаються по-різному. У Французькій Республіці прокурори і судді проходять підвищення кваліфікації протягом 5 днів один раз на рік; у Республіці Сербія встановлене обов'язкове щорічне підвищення кваліфікації суддів і прокурорів, проте його строк визначається індивідуально; у Республіці Молдова – 40 навчальних годин щорічно; в Республіці Македонія термін проходження підвищення кваліфікації визначається залежно від стажу роботи і становить від 50 (на початку службової кар'єри) до 15 годин на рік (після досягнення стажу понад 15 років) тощо [6, с. 13–14].

Щодо впливу підвищення кваліфікації на прокурорську службу кар'єру можна зазначити, що у тих державах, де підвищення кваліфікації є добровільним, воно не впливає на службу кар'єру, а у державах, які встановили вимоги щодо обов'язковості підвищення кваліфікації прокурорами, навпаки, простежується залежність між його проходженням та кар'єрним ростом.

Визначаючи напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів, звернемося до оприлюдненого наукового аналізу досвіду деяких країн Європи і узагальнимо його [5; 6; 8].

Так, у Франції підготовку прокурорів здійснює Національна школа магістратів, створена в 1958 році. Вона забезпечує навчання та підготовку всіх французьких суддів, а також прокурорів. Слід наголосити, що Національна школа магістратів здійснює як початкову підготовку, так і підвищення кваліфікації без відриву від роботи [7]. Специфікою організації освітніх програм для суддів є те, що вони розраховані також і на прокурорів. Це зумовлюється особливим характером системи судової влади Франції, що склалася в цій країні історично: суддівський корпус складається з магістратів – членів суду й прокуратури при Касаційному суді Франції, судів і трибуналів першої інстанції та кадрових працівників центральної адміністрації, а також аудиторів юстиції. При цьому суддівський корпус поділяється на дві самостійні категорії: магістратів – членів суду і магістратів – працівників прокуратури, які мають право переходити з однієї категорії в іншу

[8, с. 287–289]. У Французькій Республіці запроваджено два етапи професійної освіти. Зміст першого полягає в професійній підготовці до вступу на посаду. На другому етапі відбувається підвищення кваліфікації. Ця професійна підготовка має факультативний характер.

Підвищення кваліфікації проходить через обов'язкові / факультативні модулі (теоретична підготовка) тривалістю 2–5 днів кожний та за допомогою практичної роботи в державних установах, судах, адміністраціях, на промислових підприємствах тощо (тривалість практики залежить від спеціальності, проте зазвичай не перевищує одного тижня). Навчання складається з двох етапів, які чергуються [9]:

1) теоретична підготовка: здатність виокремлювати, засвоювати й застосовувати деонтологічні правила, аналізувати та узагальнювати практичну ситуацію, знання й уміння застосовувати процесуальне законодавство тощо;

2) практична підготовка проходить у різноманітних органах та інститутах послідовно (стажування): адаптація (суд), стажування в адвоката, в органах розслідування, в пенітенціарній службі, в суді (у судах як цивільної, так і кримінальної юрисдикції, у суді для неповнолітніх, також секретарем судового засідання), стажування в апеляційному суді.

Проводячи аналіз європейського досвіду з визначення статусу спеціалізованого навчального закладу, більш детально зупинимося на прикладі Національного інституту юстиції пострадянської держави – Республіки Молдова (далі – НІЮ). Його діяльність регулює окремий закон «Про Національний інститут юстиції» від 08.06.2006 р. № 152-XVI [10] (далі – Закон Молдови № 152-XVI – 2006 р.). НІЮ є спеціалізованим навчальним закладом з підвищення кваліфікації прокурорів, державною установою, яка відповідає за початкову підготовку й подальше підвищення кваліфікації суддів і прокурорів, а також інших співробітників, що сприяють належному функціонуванню системи правосуддя. До повноважень НІЮ входять розробка стратегічних програм у галузі початкової та безперервної підготовки суддів і прокурорів та осіб, які сприяють ефективному здійсненню правосуддя [5, с. 20; 10].

Як нами вже зазначалось у попередніх працях, Закон Молдови № 152-XVI – 2006 р. регулює питання безперервної підготовки і визначає, що НІЮ організовує безперервну підготовку чинних суддів і прокурорів за програмою, яка щорічно подається Раді НІЮ для затвердження не пізніше липня місяця попереднього року. Судді й прокурори мають право на безперервну підготовку, вибираючи при цьому теми з програми не менше, ніж 40 годин щорічно. Теми, обрані для програми, повідомляються Раді НІЮ до кінця жовтня [11, с. 94]. Рада НІЮ має право встановлювати обов'язкові теми для суддів і прокурорів.

Важливим із проаналізованих положень Закону Молдови № 152-XVI – 2006 р., на нашу думку, є те, що в Законі закріплено право суддів та прокурорів обирати теми своєї підготовки, на додаток до яких може бути запропоновано лише обмежене коло предметів, та визначено, що безперервне підвищення кваліфікації є правом прокурорів.

Висновки. Розглянувши та узагальнивши досвід інших країн з підготовки та підвищення кваліфікації працівників прокуратури, ми дійшли таких висновків:

1. У світі на цей час не вироблено єдиного підходу до моделі, періодичності та оптимальної організації підвищення кваліфікації прокурорів, оскільки існують такі фактори, як національні традиції, можливості одночасного навчання певної кількості прокурорів і у відповідному закладі чи установі тощо. Також дискусійним є питання термінів проходження підвищення кваліфікації та питань обов'язковості або добровільності її проходження, в різних країнах різні підходи до вирішення цього питання.

2. Аналіз моделей підвищення кваліфікації працівників прокуратури різних країн показав, що українська модель обов'язкового проходження підвищення кваліфікації не рідше одного разу на три роки є виправданою та відповідає можливостям держави сьогодення. Що стосується строків підвищення кваліфікації, то ми вважаємо за доцільне затверджувати їх залежно від займаних посад працівників органів прокуратури, для яких проводиться підвищення кваліфікації.

3. Розглядаючи питання статусу спеціалізованого навчального закладу з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів в Україні – Тренінгового центру прокурорів України, на нашу думку, не було б зайвим врегулювати спеціальним законом статус цього закладу з урахуванням пропозицій Ради Європи, прокурорів, працівників Національної академії прокуратури України, Тренінгового центру прокурорів України та інших фахівців у галузі права, а також практику інших держав та аналітичну оцінку результатів підготовки в Україні за попередні роки, оскільки цей напрям діяльності на цей час ще проходить процес реформування.

Список використаних джерел:

1. Фулей Т. Добір і підготовка суддів та прокурорів у Португалії. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 101–106.
2. Плуталова О.Г. Поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 10. С. 106–111.
3. Серета Г.П. Из виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів 15 квітня 2008 року. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 1. С. 6–8.
4. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 1. С. 5–11.
5. Подготовка судей: доклад. Генеральная дирекция по вопросам прав человека и верховенства права. Восточное партнёрство. Содействие правовой реформе в странах Восточного партнёрства. Страсбург. 2012. 278 с. Офіційний веб-сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/serrej/Zvit_profesiyuni.pdf (дата звернення: 10.04.2020).
6. Якимчук М., Лизогуб Б. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів і прокурорів у аспекті європейської інтеграції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 10–15.
7. Про органічний закон стосовно статусу магістратів. Ордонанс Французької Республіки № 58-1270 від 22 грудня 1958 року. Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ. URL: https://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FR_1958.pdf (дата звернення: 20.04.2020).
8. Судебные системы европейских стран: справочник. пер. с франц. Д. Васильева и с англ. О. Кобякова. Москва : Международные отношения. 2002. 336 с.
9. Ecole nationale de la Magistrature. URL: <http://www.enrajjustice.fr/index.php> (дата звернення: 20.04.2020).
10. О Национальном институте юстиции. Закон Республики Молдова от 8 июня 2006 года № 152-XVI. Офіційний веб-сайт Національного інституту юстиції (Республіка Молдова) URL: https://www.inj.md/sites/default/files/17/Legea%20INJ_mod.2016.pdf (дата звернення: 20.04.2020).
11. Влад С.Ф., Долгий О.О. Європейський досвід визначення статусу закладів з підвищення кваліфікації прокурорів. Чинники розвитку Юридичних наук у ХХІ столітті : матеріали Міжн. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 1–2 листопада 2019 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2019. С. 92–95.