



УДК 343.163:37.018.46

DOI 10.32999/ksu2663-2713/2019-9-7

ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОКУРОРІВ – ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Циганок Сергій Васильович,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідний інститут публічного права
email@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7008-6530>

Метою роботи є аналіз міжнародних стандартів діяльності прокуратури з подальшим впровадженням кращого досвіду у систему підвищення кваліфікації прокурорів.

Методи. Під час опрацювання напрямів удосконалення інституту підвищення кваліфікації прокурорів використано аналітичний і теоретико-прогностичний методи. На основі компаративістичного системного аналізу проведено дослідження щодо розуміння правової природи інституту підвищення кваліфікації прокурорів та його роль у їх просуванні по службі.

Результати. Потреба наукової розробки системи підвищення кваліфікації прокурорів в Україні зумовлена недостатньою врегульованістю у чинному законодавстві України. Наведено, що методом реалізації державної політики в галузі професійної прокурорської підготовки є компетентністний підхід. За його допомогою можна ефективно забезпечити потребу у формуванні професійно компетентного кадрового складу органів прокуратури України. Досліджені нормативно-правові акти, що регулюють зазначену сферу. Встановлено сутність термінів «кваліфікація» та «кваліфікаційні вимоги», доведено, що тільки за умови систематичного професійного навчання та врахування основних міжнародних стандартів можливо досягти відповідного професійного рівня. Визначено, що зовнішня і внутрішня незалежність прокурорів можуть бути гарантовані через встановлення чітких правил, які закріплюються у нормах і регламентують призначення та звільнення прокурорів, перебування на посаді, просування по службі, дисциплінарне провадження та звільнення прокурорів. Наголошено на необхідності для прокурора не тільки бути обізнаним в теорії та практиці застосування норм кримінального та кримінально-процесуального права, а й мати навички з міжнародного права (з питань міжнародних стандартів діяльності прокуратури) та основних принципів адміністрування своєї діяльності. Доведена необхідність враховувати під час посадових переміщень результати проходження професійного навчання і практичного застосування одержаних знань. Наводиться досвід іноземних держав, що вжили заходів для створення чітко визначених протоколів для найму та моніторингу прокурорів, адже таким чином підвищується прозорість і надійність прокуратури в очах громадськості. Зроблено **висновок**, що підвищення кваліфікації прокурорів та державних службовців органів прокуратури є формою післядипломної професійної підготовки кадрів, що проводиться регулярно відповідно до затверджених планів. Порушення або невиконання навчального плану з підвищення кваліфікації може бути підставою у відмові в просуванні по службі або навіть у застосуванні дисциплінарних стягнень. Підвищення кваліфікації здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства України, відомчих організаційно-розпорядчих документів. Під час розроблення навчально-методичних рекомендацій необхідно враховувати Рекомендацію Ради Європи з метою впровадження міжнародних стандартів у навчання прокурорів.

Ключові слова: міжнародні стандарти, просування по службі, професійний рівень, професіоналізм, дисциплінарне провадження.



PROSECUTOR QUALIFICATION IMPROVEMENT – PROSECUTION OF EFFECTIVE PROSECUTOR'S ACTIVITIES

Tsyhanok Serhii Vasylovych,

Candidate of Juridical Sciences, Doctoral Candidate

Scientific-Research Institute of Public Law

email@gmail.com

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7008-6530>

The **purpose** of the work is to analyze the international standards of prosecutor's office activities, with further introduction of better experience in the system of training of prosecutors. **Methods.** Analytical and theoretical-prognostic methods were used in elaborating the directions of improvement of the prosecutors' training institute. On the basis of comparative system analysis, a study was conducted regarding the understanding of the legal nature of the institute of advanced training of prosecutors and its role in their promotion. **Results.** The need for scientific development of the system of training of prosecutors in Ukraine is caused by insufficient regulation in the current legislation of Ukraine. It is stated that the method of implementing state policy in the field of professional prosecutorial training is a competent approach. With its help, it is possible to effectively provide for the need to form a professionally competent staff of the Prosecutor's Office of Ukraine. The regulatory legal acts regulating the specified sphere are investigated. The concepts of the terms "qualification" and "qualification requirements" have been established, it has been proved that only with systematic vocational training and taking into account basic international standards is it possible to achieve an appropriate professional level. It is determined that the external and internal independence of prosecutors can be guaranteed by establishing clear rules, which are laid down in the rules and regulations governing the appointment and dismissal of prosecutors, tenure, promotion, disciplinary proceedings and dismissal of prosecutors. It is emphasized that prosecutors need to be familiar with the theory and practice of the application of criminal law and criminal procedural standards, as well as have skills in international law (on international standards of prosecutor's office) and the basic principles of administration of their activities. The necessity to take into account the results of passing professional training and practical application of the obtained knowledge has been proved. The experience of foreign states that have taken steps to establish clearly defined protocols for the recruitment and monitoring of prosecutors is presented, thus increasing the transparency and reliability of the prosecutor's office in the public eye. It is **concluded** that the training of prosecutors and public servants of prosecuting authorities is a form of postgraduate professional training, which is carried out regularly in accordance with the approved plans. Failure or failure to complete an advanced training curriculum may be grounds for refusing a promotion or even for disciplinary action. Training is carried out in accordance with the requirements of the current legislation of Ukraine, departmental organizational and administrative documents. When developing educational guidelines, the Council of Europe Recommendation should be taken into account in order to implement international standards in prosecutorial training.

Key words: *international standards, career advancement, professionalism, professionalism, disciplinary proceedings.*

1. Вступ

Порядок організації і здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів та державних службовців органів прокуратури вимагає чіткої спрямованості на формування системи знань, умінь, навичок, які складають основу професійної компетентності кадрів, їх підготовленість до здійснення ними ефективної професійної самореалізації.

Наявність теоретичної проблеми й недостатня врегульованість у чинному законодавстві України зумовили потребу наукового розгляду системи підвищення кваліфікації прокурорів в Україні. Досягнення цілей, викладених у Керівних принципах та Стандартах професійної відповідальності, виконання основних обов'язків та дотримання прав прокурорів (Міжнародна асоціація прокурорів, 1999) значною мірою залежить від лю-



дей, які набираються в органи прокуратури. Очікується, що зазначені органи мають встановлені критерії для забезпечення того, що тільки кваліфіковані особи мають право бути призначеними прокурорами.

Метою роботи є аналіз міжнародних стандартів діяльності прокуратури з подальшим впровадженням кращого досвіду у систему підвищення кваліфікації прокурорів.

Питанням підвищення кваліфікації прокурорів присвячені праці таких науковців, як Г. Василевич, Л. Давиденко, В. Долежан, Г. Кожевніков, І. Козьяков, М. Косюта, В. Кравчук, В. Малюга, І. Марочкін, М. Мичко, В. Сухонос, Г. Середа, В. Тихий та інші. Однак питанням впровадження міжнародних стандартів у систему підвищення кваліфікації з боку науковців та практиків приділялась недостатня увага.

Різні держави будуть мати різні методи підбору персоналу залежно від того, як побудована служба обвинувачення, і від таких факторів, як спосіб викладання юридичної освіти в державі, кваліфікації та стандарти, необхідні для практики. Багато держав вжили заходів для створення чітко визначених протоколів для найму та моніторингу прокурорів, адже таким чином підвищується прозорість і надійність прокуратури в очах громадськості.

2. Компетентнісний підхід як метод реалізації державної політики в галузі професійної прокурорської підготовки

Рада Європи також підготувала рекомендації щодо найму, просування по службі та оцінки (Комітет Міністрів Ради Європи, 2000), які доповнюють рекомендації Міжнародної Асоціації прокурорів (Асоціація) та Організації Об'єднаних Націй.

Зовнішня і внутрішня незалежність прокурорів можуть бути гарантовані через встановлення чітких правил, які закріплюються у нормах і регламентують призначення та звільнення прокурорів, перебування на посаді, просування по службі, дисциплінарне провадження та звільнення прокурорів.

Прокурори несуть велику відповідальність, і суспільство очікує від них багато чого. Насамперед очікується, що прокурори продемонструють високий рівень правових знань та етичну поведінку. По-друге, суспільство в цілому очікує, що прокурори будуть чутливі до потреб цього суспільства, особливо до потреб жертв злочинів. По-третє, очікуються, що в разі необхідності прокурори можуть надати належну юридичну консультацію у складних ситуаціях. По-четверте, обвинувачений очікує, що докази по його справі будуть ретельно розглянуті, а закон правильно застосований, і що там, де можна використовувати дискретність, це буде використано справедливо і неупереджено.

Жодну з вищезгаданих очікуваних компетенцій не легко отримати, але жодна з них не може бути проігнорована. Служба прокуратури має прагнути до досконалості (Комітет Міністрів Ради Європи, 2000). Навчання цим навичкам є постійним процесом і керівництво прокуратури зобов'язане забезпечити таке навчання, а обов'язок прокурорів – скористатися можливістю підвищити свій професійний рівень.

Сьогодні саме компетентнісний підхід є методом реалізації державної політики в галузі професійної прокурорської підготовки. За його допомогою можна ефективно забезпечити потребу у формуванні професійно компетентного кадрового складу органів прокуратури України, досягти високого рівня професіоналізму та культури прокурорів, які здатні відповідально виконувати посадові обов'язки, впроваджувати у прокурорську практику новітні технології та інновації, належним чином забезпечувати додержання прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, створювати позитивний імідж прокуратури в суспільстві тощо (Козьяков, 2016: 38).

Етимологічне значення терміну «кваліфікація» означає ступінь придатності, підготовленості до якого-небудь виду праці. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає таке визначення словосполучення «кваліфікаційна характеристика» – це основні вимоги



до професійних якостей, знань, умінь фахівця, які необхідні для успішного виконання професійних обов'язків (Бусел, 2001: 422).

Таким чином, для успішного виконання своїх обов'язків прокурори повинні постійно «тримати руку на пульсі», а керівництво повинно забезпечити їм таку можливість через встановлену систему підвищення кваліфікації.

Інституційну основу підвищення кваліфікації прокурорів складають: Закон України «Про прокуратуру» (Верховна Рада України, 2015), Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора України від 11.04.2007 року, № 583-Ц (Генеральна прокуратура України, 2011) (далі Положення № 583-Ц), Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене наказом Генерального прокурора України від 18.12.2017 року, № 351 (Генеральна прокуратура України, 2017).

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів результативність професійного навчання і практичного застосування знань не тільки є обов'язком кожного прокурора, але й враховується в процесі його просування по службі, а в разі негативної оцінки може бути підставою для дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарних стягнень.

Так, наприклад, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів в своєму Рішенні від 23.01.2019 р. № 17дп-19 притягнула до дисциплінарної відповідальності прокурора у виді заборони на строк один рік на переведення до органу прокуратури вищого рівня та на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду. Однією із підстав для застосування дисциплінарного стягнення було те, що прокурор допустив неналежне виконання службових обов'язків щодо необхідності підвищення кваліфікації у вигляді невиконання навчального плану під час дистанційного навчання у Національній академії прокуратури України, що спричинило

відрахування з числа слухачів академії (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, 2019).

3. Організація підвищення кваліфікації прокурорів

Не викликає сумнівів те, що результати проходження професійного навчання і практичного застосування одержаних знань мають враховуватися під час посадових переміщень. Тому належна організація підвищення кваліфікації прокурорів і забезпечення для них умов стосовно опанування нових знань і практичних навичок взаємопов'язані із формуванням позитивної рекомендації Ради прокурорів щодо призначення на адміністративну посаду (Козьяков, 2016).

У Положенні № 583-Ц встановлюються такі форми навчання для підвищення кваліфікації:

- самостійне навчання;
- надання індивідуальних завдань;
- стажування в структурних підрозділах та кабінетах криміналістики прокуратур обласного рівня;
- навчально-методичні семінари, у тому числі заняття у школах молодого спеціаліста, державного обвинувача тощо;
- науково-практичні конференції;
- навчання за окремими планами працівників, які зараховані до резерву на заміщення керівних посад;
- навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Академії прокуратури України (Генеральна прокуратура України, 2011).

Ефективність прокуратури вимагає не лише знання кримінального права, процесу та судочинства. Як організація, прокуратура несе відповідальність за створення та підтримку професіоналізму, чесності та справедливості, що є основою всієї діяльності прокуратури. Рекомендація Ради Європи Rec (2000) 19 визначила «п'ять основних аспектів», що повинні врахувати прокурори під час своєї діяльності взагалі, та у навчанні зокрема:

- а) принципи та етичні обов'язки прокуратури;
- б) конституційний і правовий захист підозрюваних, потерпілих та свідків;



в) права і свободи людини, що закріплені у Конвенції про охорону права людини та основні свободи, особливо права, встановлені статтями 5 та 6 Конвенції;

г) принципи та практику організації праці, управління людськими ресурсами (в контексті судочинства);

д) механізми та ресурси, які сприяють послідовності їх діяльності (Комітет Міністрів Ради Європи, 2000).

Таким чином, прокурори повинні бути не тільки обізнані в теорії та практиці застосування норм кримінального та кримінально-процесуального права, а й мати навички з міжнародного права (з питань міжнародних стандартів діяльності прокуратури) та основних принципів адміністрування своєї діяльності.

Зазначені вимоги враховані під час формування робочого навчального плану з підвищення кваліфікації працівників прокуратури, яким забезпечується поєднання трьох сутнісних елементів організації постійного професійного навчання прокурорів: а) загального складника – удосконалення й оновлення знань та умінь з правових, економічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності працівників органів прокуратури на посадах відповідної категорії; б) функціонального складника – здобуття додаткових знань і умінь відповідно до параметрів професійно-кваліфікаційних характеристик прокурорів певних категорій посад; в) галузевого складника – здобуття додаткових знань, умінь з новітніх досягнень у певній галузі чи сфері прокурорської діяльності (Козьяков, 2016: 39).

4. Висновки

Таким чином, підвищення кваліфікації прокурорів та державних службовців органів прокуратури є формою післядипломної професійної підготовки кадрів, що проводиться регулярно, відповідно до затверджених планів. Порушення або невиконання навчального плану з підвищення кваліфікації може бути підставою у відмові в просуванні по службі або навіть у застосуванні дисциплінарних стягнень. Підвищення кваліфікації здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства України, відомчих органі-

заційно-розпорядчих документів. Під час розроблення навчально-методичних рекомендацій необхідно враховувати Рекомендацію Ради Європи Rec (2000) 19, з метою впровадження міжнародних стандартів у навчання прокурорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (дата звернення: 12.07.2019).
2. Council of Europe, Recommendation Rec (2000)19 on the role of public prosecution, point 5.
3. In its Recommendation Rec(2000)19, para. 7, the Council of Europe states that training is both a right and a duty for all public prosecutors, both before their appointment as well as on a permanent basis.
4. Козьяков І. Принципи постійної професійної підготовки прокурорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2(44). С. 37–43.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. В.Т. Бусел. К., 2001. 1440 с.
6. Про прокуратуру. Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
7. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 11.04.2007 року, № 583-Ц. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0583900-07> (дата звернення: 12.07.2019).
8. Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 18.12.2017 року, № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18> (дата звернення: 12.07.2019).
9. Рішення № 17дп-19 Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора Київської місцевої прокуратури № 10 міста Києва Деєва О.В. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2019/01/23/988> (дата звернення: 12.07.2019).
10. Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19, para. 7.

REFERENCES:

11. Standarty profesiinoi vidpovidalnosti ta vyklad osnovnykh oboviazkiv ta prav prokuroriv, ukhvaleni Mizhnarodnoiu asotsiatsiieiu prokuroriv 23 kvitnia 1999 roku [Professional Responsibility Standards and Statement of Fundamental Duties and Rights of Prosecutors, approved by the International Association of Prosecutors on April 23, 1999]. Retrieved from: [https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (date of access 12/07/2019) [in Ukrainian].



12. Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution, point 5 [in English].

13. In its Recommendation Rec(2000)19, para. 7, the Council of Europe states that training is both a right and a duty for all public prosecutors, both before their appointment as well as on a permanent basis⁵ [in English].

14. Koziakov, I. (2016) Pryntsypy postiinoi profesiinoi pidhotovky prokuroriv [Principles of continuous professional training of prosecutors]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Prosecutor's Office of Ukraine*.no. 2(44), pp. 37–43. [in Ukrainian].

15. Busel, V.T. (ed.) (2001) *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian]*. Kyiv [in Ukrainian].

16. Verkhovna Rada of Ukraine (2015) Pro prokuraturu. Zakon Ukrainy [About the prosecutor's office. Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady – Information of the Verkhovna Rada*, no. 2–3, P. 12. [in Ukrainian].

17. Polozhennia pro yedynu systemu pidvyshchennia kvalifikatsii prokurorsko-slidchykh pratsivnykiv orhaniv prokuratury Ukrainy : nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 11.04.2007roku, №583-Ts [Provisions on the unified system of professional development of prosecutorial and investigative staff of the Prosecutor's

Office of Ukraine: Order of the Prosecutor General of Ukraine of 11.04.2007, № 583-II]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0583900-07> (date of access 12/07/2019) [in Ukrainian].

18. Polozhennia pro orhanizatsiiu kadrovoi roboty v orhanakh prokuratury : nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 18.12.2017 roku, № 351 [Regulations on the Organization of Personnel Work in the Prosecutor's Offices: Order of the Prosecutor General of Ukraine dated 18.12.2017, № 351]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18> (date of access 12/07/2019) [in Ukrainian].

19. Rishennia № 17dp-19 Pro nakladennia dystsyplynarnoho stiahnennia na prokurora Kyivskoi mistsevoi prokuratury № 10 mista Kyieva Dieieva O.V. [Decision №17dp-19 On imposition of disciplinary sanction on the prosecutor of the Kyiv local prosecutor's office № 10 of the city of Kyiv]. Retrieved from: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2019/01/23/988> (date of access 12/07/2019) [in Ukrainian].

20. Council of Europe, Recommendation Rec(2000)19, para. 7. [in English].

Стаття надійшла до редакції 18.07.2019.

The article was received 18 July 2019.