

Окремі питання оптимізації

моделі професійної підготовки прокурорів в Україні



В. І. Остапенко

здобувач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України

У статті наведено стислий аналіз існуючої моделі професійної підготовки прокурорів в Україні. Запропоновано правовий механізм та способи впровадження нової моделі професійної підготовки прокурорських кадрів.

Ключові слова: модель професійної підготовки прокурорів, правова регламентація, спеціальна підготовка, морально-психологічні якості прокурора.

В статье приводится краткий анализ существующей модели профессиональной подготовки прокуроров в Украине. Предложен правовой механизм и способы введения новой модели профессиональной подготовки прокурорских кадров.

Ключевые слова: модель профессиональной подготовки прокуроров, правова регламентація, спеціальна підготовка, морально-психологічні якості прокурора.

The article analyzes existing model of professional prosecutors' training in Ukraine. It proposes legal mechanism and methods of implementation of new model of professional prosecutors' training.

Keywords: model of professional prosecutors' training, legal regulation, special training, moral and mental characteristics of prosecutors.

Професіоналізм прокурора формується в результаті цілеспрямованої та постійної роботи над собою: над удосконаленням своїх навичок, здобуттям нових знань, підвищенням інтелектуального рівня. Ефективність такої роботи значно залежить від систематизованості та налагодженості процесу її здійснення. І тут неможливо переоцінити роль професійної підготовки прокурорів. Саме в ході її здійснення відбувається корегування загальної та правової свідомості прокурора, моральної основи його поведінки, надійності психофізіологічних станів, за наявності яких можлива участь в такій складній, відповідальній і багатогранній діяльності, як прокурорська.

Процес формування моделі професійної підготовки прокурорів полягає в систематизації організаційних і правових механізмів її здійснення. Своечасний аналіз цього процесу дає змогу виявити недоліки окремих елементів такої моделі та вжити заходів до їх усунення ще на стадії підготовки до правової регламентації. Це й обумовлює актуальність нашої статті.

Питанням оптимізації моделі професійної підготовки прокурорів чи окремих її елементів у своїх публікаціях приділяли увагу багато вітчизняних науковців та практиків, таких, як Є. М. Блажівський, С. В. Ківалов, О. М. Литвак, В. В. Остапчук, С. В. Подкопаєв, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, О. М. Толочко, П. В. Шумський, М. К. Якимчук та ін. Завданням цієї статті є вироблення пропозицій щодо удосконалення окремих елементів майбутньої моделі професійної підготовки прокурорів та механізму її здійснення.

Динамічність змін правової основи прокурорської діяльності останнім часом дає підстави переглянути базо-

ві підходи до існуючої моделі професійної підготовки прокурорів. У нашій державі підготовка прокурорів здійснюється за моделлю, яка об'єднує в собі ознаки двох різних моделей: загальноосвітнянської та змішаної [1, с. 7]. Перша з них полягає в підготовці юристів з освітньо-кваліфікаційним рівнем «спеціаліст» або «магістр» зусиллями вищих навчальних закладів (ВНЗ) IV рівня акредитації системи Міністерства освіти і науки України (МОН України), з якими Генеральною прокуратурою України укладено договори на підготовку фахівців для органів прокуратури. Спеціалізації така модель підготовки фактично не дає, а особи, які її пройшли, працевлаштовуються на посади прокурорів як стажисти зі строком стажування до одного року, протягом якого фактично набувають профільних навичок роботи (вчать складати документи прокурорського реагування, опановують методики проведення прокурорських перевірок, підтримання державного обвинувачення у суді тощо).

У роки поживавлення євроінтеграційних процесів прокуратура України, запозичивши корисне з досвіду професійної підготовки прокурорів низки європейських країн, запровадила змішану модель підготовки кадрів, яка полягає в наборі на денну форму навчання до відомчого спеціалізованого навчального закладу – до Національної академії прокуратури України (далі – Академія) випускників юридичних факультетів ВНЗ системи МОН України з базовою вищою юридичною освітою та наданні їм у процесі навчання повної вищої юридичної освіти прокурорської спрямованості.

На відміну від підготовки у ВНЗ системи МОН України навчальний процес у відомчому навчальному закладі максимально наближений до потреб прак-

тичної прокурорської діяльності. Так, із 24 навчальних дисциплін 17, а це 71%, є спеціалізованими, тобто зорієнтованими суто на прокурорську професію, наприклад: «Складання процесуальних документів у кримінальних провадженнях», «Процесуальне керівництво прокурором проведенням негласних слідчих (розшукових) дій», «Прокурорська діяльність у сфері захисту прав і свобод дітей», «Прокурорська риторика» тощо. Тематика інших навчальних дисциплін хоча і є загальнотеоретичною, однак прямо пов'язана з прокурорською діяльністю: «Проблеми кримінального процесу», «Проблеми кримінально-правової кваліфікації», «Проблеми кримінально-виконавчого права», «Проблеми кримінальної відповідальності» тощо.

Щорічно Генеральною прокуратурою України визначається кількість цільових місць, на яких будуть навчатися майбутні прокурори за державним замовленням у ВНЗ системи МОН України та Академії. Саме випускники цих закладів мають переваги в ході конкурсного відбору для призначення на посади прокурорів.

Таким чином, не відмовляючись від раніше набутого та запозичивши європейський досвід з питань підготовки прокурорів, сьогодні прокуратура України має модель професійної підготовки кадрів, яка поєднує в собі підготовку фахівців у вищих навчальних закладах системи МОН України та окремо – у відомчому спеціалізованому навчальному закладі.

В умовах перехідного періоду, в якому перебувала країна останні роки, така модель задовольняла потреби органів прокуратури в кадровому забезпеченні, але очікувані правові зміни у діяльності органів прокуратури потребують її перегляду. Нагальним є формування та-

кої моделі професійної підготовки прокурорів, яка б мала чітко визначені ознаки, елементи й структуру, була «прозорою» та відповідала сучасному етапу розвитку країни, враховувала євроінтеграційні процеси, що відбуваються в ній. Більшій актуальності це питання набуває в умовах підготовки нової редакції Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон).

Порівнюючи професійну спрямованість навчання в Академії та ВНЗ системи МОН України в частині підготовки майбутніх прокурорів, вважаємо, що перспективною є орієнтація саме на спеціалізоване навчання. Проаналізувавши переваги та недоліки вищезазначених моделей, пропонуємо власне бачення механізму та способів впровадження майбутньої моделі професійної підготовки прокурорських кадрів, основні елементи якої, безумовно, повинні ґрунтуватись на положеннях нової редакції Закону.

Так, у серпні 2013 року Адміністрацією Президента України підготовлено і оприлюднено проект Закону України «Про прокуратуру» (далі – проект Закону), аналіз положень якого свідчить про наміри кардинальної зміни структури та організації діяльності органів прокуратури України, порядку зайняття посади прокурора, моделі підготовки прокурорських кадрів. У тому числі запропонований варіант Закону змінює вимоги до осіб, які можуть бути призначені на посаду прокурора.

Так, у частині 1 статті 28 проекту Закону передбачено, що прокурором може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень «спеціаліст» або «магістр»), після здобуття якої відпрацював за спеціальністю не менше як два роки, та володіє державною мовою.

Відзначаючи позитивність уточнення освітньо-кваліфікаційного рівня особи, яка може бути призначеною на посаду прокурора, водночас вважаємо вимогу про обов'язкову наявність дворічного стажу роботи недостатньо обґрунтованою, зокрема в частині тривалості такого строку. Враховуючи зростання кар'єрних амбіцій сучасної молоді, існує ризик, що найбільш здібні до юридичної діяльності особи з високим рівнем знань та кваліфікації будуть затребуваними та «знайдуть себе» в тих юридичних професіях, в яких вони здобуватимуть цей стаж. Звідси виникає велика ймовірність, що в органи прокуратури працевлаштовуватимуться здебільшого особи, які не змогли реалізувати себе в інших юридичних структурах через відсутність низки професійно-особистісних (ділових) чи морально-етичних якостей, які важко корегувати в умовах стислого терміну спеціальної підготовки кандидата на посаду прокурора.

З метою зменшення ризику виникнення таких випадків доцільно дворічний термін стажу роботи замінити терміном тривалістю в один рік та додатково ввести в органах прокуратури посади помічників чи консультантів прокурорів на засадах патронатної державної служби, а стажем вважати роботу на вказаних посадах в органах прокуратури. Останнє доцільно передбачити в ст. 28 «Вимоги до кандидатів на посаду прокурора» проекту Закону України «Про прокуратуру».

Пропозиції щодо підвищення вимог до осіб, які претендують на посади прокурора (запровадження вимог щодо стажу роботи в галузі права, віку, успішного складання кваліфікаційного іспиту), удосконалення процедури добору, призначення, просування й переміщення прокурорів по службі висловлюва-

лись багатьма науковцями та практика-ми [2, с. 47; 3, с. 4; 4, с.18].

Авторами законопроекту більшість цих пропозицій врахована. Так, проектом Закону передбачено особливу процедуру добору кандидатів на посаду прокурора та їх призначення. Одним із етапів цього процесу є обов'язкове проходження кандидатами спеціальної підготовки тривалістю шість місяців у відомчому навчальному закладі – в Національній академії прокуратури України (ст. 34 проекту Закону).

Вважаємо, що шестимісячного терміну спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора недостатньо. З урахуванням європейського досвіду* та особливостей розвитку професійної освіти в Україні мінімальний термін, необхідний для того, щоб набути навичок практичної діяльності на майбутній посаді, отримати належний рівень теоретичних знань, оволодіти практикою складання процесуальних документів, вивчити правила прокурорської етики та скерувати свідомість особи на сприйняття важливості дотримання цих правил, відкоригувати раніше набуті негативні і сформувати потрібні для майбутньої діяльності професійно-особистісні та морально-етичні якості тощо, повинен становити не менше одного року.

У зв'язку із запровадженням особливої процедури доступу до посади прокурора та дисциплінарного провадження стосовно прокурорів проект Закону передбачає створення Вищої та регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів, що набувають статусу колегіальних органів та відповідно до своїх повноважень визна-

* Наприклад, у Франції така підготовка здійснюється в спеціалізованому навчальному закладі – Національній школі магістратури Франції і триває 31 місяць, 18 з яких відводиться отриманню теоретичних знань.

чають рівень фахової підготовленості осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, а також вирішують питання про дисциплінарну відповідальність, переведення та звільнення прокурорів з посади (ст. 75 проекту Закону).

Крім того, проектом Закону передбачено, що спеціальну підготовку повинен пройти кожен кандидат на посаду прокурора, який раніше подав до регіональної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії відповідні документи, успішно склав перед нею кваліфікаційний іспит та витримав спеціальну перевірку відомостей, які подав про себе.

Аналізуючи такий порядок добору, можна дійти висновку, що автори законопроекту намагалися наблизити його до процесу добору кандидатів на посаду судді, передбаченого Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Пропозиції про наближення вимог стосовно особи, яка претендує на зайняття оперативної посади в органах прокуратури, до вимог, що висуваються до осіб при призначенні їх на посади суддів, у науковій літературі висловлювались нерідко. Так, на думку Г. П. Середи, це дало б можливість підвищити професійний рівень прокурорських кадрів [5, с. 29].

На поступове наближення правового становища прокурорів до правового становища суддів за різними параметрами, в тому числі в частині професійних вимог, порядку призначення та звільнення, гарантій незалежності при виконанні службових обов'язків, звертає увагу й С. В. Ківалов [4, с. 18]. Для забезпечення процесу наближення вимог до кандидатів на прокурорські посади до вимог, що висуваються до кандидатів у судді, він закликає враховувати здобутки європейської та світової практики і, виходячи з цього, пропонує: по-перше, право бути призначени-

ми на атестовані посади в органи прокуратури потрібно надавати лише особам, які пройшли спеціальну підготовку; по-друге, за наслідками такої підготовки особи повинні складати кваліфікаційний іспит перед комісією, створеною наказом Генерального прокурора України; по-третє, проводити спеціальну перевірку особистих якостей кандидатів, виявляти відомості, які негативно впливають на їх репутацію; по-четверте, оголошувати конкурс на вакантні посади в органи прокуратури, при цьому право обрання посад повинно надаватись особам, які закінчили навчання з кращими показниками; по-п'яте, проводити перевірку стану здоров'я кандидата на прокурорську посаду, включаючи тести на психологічну витривалість.

Звертаємо увагу, що автор наведеного фрагмента публікації пропонує складати кваліфікаційний іспит саме «за наслідками» спеціальної підготовки кандидата на посаду прокурора, тобто займає позицію обов'язкової оцінки результатів такої підготовки як умови переходу до наступного етапу добору. Саме така послідовність етапів добору передбачена в ст. 66 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що закріплює успішне проходження спеціальної підготовки кандидата у судді як обов'язкову умову доступу до складання кваліфікаційного іспиту перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Вважаємо, що правова основа оцінки спеціальної підготовки прокурорів потребує визначення в проекті Закону. Доцільно передбачити також і наслідки порушення порядку її проходження, як це врегульовано в ст. 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Важливе також визначення потрібного для виконання службових обов'язків рівня стану здоров'я кандидата на посаду прокурора. Однією із ознак належ-

ності цього рівня є наявність необхідних морально-психологічних якостей. З огляду на це вітчизняними науковцями та практиками впроваджено методику перевірки морально-психологічних якостей як кандидатів на навчання до спеціалізованих вищих навчальних закладів, так і претендентів на стажування в органи прокуратури та осіб, які мають стаж роботи за фахом і працевлаштовуються в органи прокуратури. Йдеться про запровадження психологічних тестувань, які дають можливість сформулювати уявлення про ділові та особистісні якості кандидатів на посаду прокурора, рівень їх інтелектуального розвитку та придатність до прокурорської діяльності [6, с. 88].

Вважаємо таку практику позитивною і пропонуємо надалі не відмовлятися від неї. На нашу думку, процес добору кандидатів на посаду прокурора повинен включати перевірку його на психологічну витривалість, яку доцільно передбачити на етапі подання документів для участі в доборі. Окрім іншого, це допоможе запобігти випадкам працевлаштування на прокурорські посади осіб із психічними вадами здоров'я, які виключають можливість роботи в органах прокуратури.

На важливість відбору до органів прокуратури осіб з належними морально-психологічними якостями звертав увагу В. В. Сухонос. Погоджуємось із його думкою про те, що вже на етапі прийому на навчання до спеціалізованого навчального закладу «мають оцінюватись склад ума (інтелектуальні здібності. – В. О.), найважливіші риси характеру, темперамент та інші параметри особистості, які впливають на якість виконання професійних завдань». Зокрема, В. В. Сухонос наголошує, що «суддями та прокурорськими працівниками не можуть бути осо-

би, схильні до зловживання спиртними напоями, азартних ігор, які легко піддаються зовнішньому психологічному впливу, є невитриманими, мають дефекти у вихованні тощо» [7, с. 75].

Для формування всіх елементів майбутньої моделі професійної підготовки кадрів для органів прокуратури положень Закону недостатньо. Низка важливих її складових потребує законодавчого врегулювання в окремому Законі «Про Національну академію прокуратури України». Зокрема, в цьому законодавчому акті доцільно відобразити питання змісту та стандартів професійної підготовки прокурорів, статусу відомчого спеціалізованого навчального закладу, конкретизувати категорії осіб, які проходять навчання в Академії тощо.

На нашу думку, оптимальною для прокуратури України є модель професійної підготовки, в якій спеціалізація вводиться на етапі здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр». При цьому навчання повинно відбуватися в умовах спеціалізованого навчального закладу, навчальний процес у якому максимально наближений до потреб практичної діяльності, тобто в Академії. До речі, можливість здійснення відомчим навчальним закладом такої підготовки у згаданому законопроекті передбачена. Так, ч. 1 ст. 83 проекту Закону закріплює за Академією «забезпечення підготовки фахівців з вищою освітою».

Тематика навчальних дисциплін за магістерською програмою підготовки повинна бути сформована таким чином, щоб розкривати перед студентом проблематику діяльності не лише органів прокуратури, а й судових органів, адвокатури, нотаріату тощо, тобто органів, з діяльністю яких стикатиметься випускник спеціалізованого навчального закладу в майбутній професійній ді-

яльності. Невід'ємною складовою такої підготовки повинно бути проходження переддипломної практики (стажування) в органах прокуратури та судах із обов'язковим закріпленням за кожним студентом наставника з числа працівників відповідного органу прокуратури чи суду та куратора від Академії з числа представників її науково-педагогічного складу.

До того ж ефективне корегування навчальних та формування нових потрібних для майбутньої діяльності професійно-особистісних та морально-етичних якостей, можливе саме на етапі магістерської підготовки. На підтвердження наведемо думку Т. Ф. Погорелової, яка вважає, що «основні професійно значущі якості необхідно розвивати під час навчання майбутніх прокурорів у магістратурі вищого навчального закладу, оскільки саме на цьому етапі в рамках базової професійної підготовки розпочинається формування професійної компетентності фахівця» [8, с. 46].

Таким чином, майбутні прокурори отримуватимуть базову вищу освіту рівня «бакалавр» у ВНЗ системи МОН України, а повну вищу освіту, яка полягатиме в спеціалізованій підготовці з присвоєнням освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр», здобуватимуть в Академії. Після закінчення навчання випускників Академії направлятимуть в органи прокуратури для залучення до патронатно-референтської діяльності. Оптимальна тривалість роботи на посадах патронатної державної служби повинна складати до одного року. Отримавши необхідний стаж, особа набуватиме право участі в процесі добору кандидатів на посаду прокурора з проходженням усіх передбачених ним етапів, у тому числі спеціалізованої підготовки, складання кваліфікаційного іспиту. Успішне проходження процесу добору

гарантуватиме призначення на оперативну посаду в органи прокуратури.

До речі, формулювання частини 1 статті 83 проекту Закону не містить уточнення, повну чи базову вищу освіту надаватиме Академія в результаті підготовки фахівців для органів прокуратури. Відтак, окрім вищеописаного варіанта у відомчого ВНЗ існуватиме можливість здійснювати набір на навчання осіб, які здобули середню (повну) загальну або середню професійну освіту, та надавати їм як базову вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень «бакалавр»), так і повну (освітньо-кваліфікаційний рівень «спеціаліст» або «магістр»). Схожу модель професійної підготовки кадрів застосовують органи прокуратури Російської Федерації. Але сьогодні в Україні така модель професійної підготовки прокурорів є не виправданою через високу фінансову витратність [1, с. 8].

Підсумовуючи, зазначимо, що без формування нової моделі професійної підготовки прокурорів, яка б відповідала сучасному етапу розвитку країни та враховувала євроінтеграційні процеси, що відбуваються в ній, процес удосконалення системи підготовки кваліфікованих фахівців як один із основних напрямів розвитку органів прокуратури [9, с. 19] буде недостатньо ефективним. Оптимальною для прокуратури України є модель професійної підготовки, в якій спеціалізація вводиться на етапі здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр», продовжується до призначення на посаду прокурора та не завершується і під час практичної діяльності. Водночас ефективність правової регламентації такої моделі багато в чому залежить від нової редакції Закону України «Про прокуратуру» та підготовки і прийняття Закону України «Про Національну академію прокуратури України».

Список використаної літератури

1. *Середа Г. П.* Сучасна модель підготовки суддів та прокурорів / Г. П. Середа // Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів : зб. мат. міжн. науково-практ. конф. (Київ, 23 квітня 2009 року) / [ред. кол. : Г. П. Середа (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін.]. – К. : Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. – 80 с.
2. *Толочко О. М.* Реформування прокуратури України : інституційний аспект // Прокуратура України : історія, сьогодення та перспективи : мат. міжн. науково-практ. конф. (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол. : Ю. М. Дьомін (відпов. ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с.
3. *Середа Г. П.* Європейська модель підготовки кадрів / Г. П. Середа // *Голос України*. – 2009. – №16 (4516). – С. 4.
4. *Ківалов С.* Шляхи зміцнення кадрового потенціалу прокуратури / С. Ківалов // *Вісник прокуратури*. – 2007. – № 3(69). – С. 15-22.
5. *Середа Г. П.* Реформування прокуратури в контексті модернізації судово-правової системи України / Г. П. Середа // *Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи* : мат. міжн. науково-практ. конф. (2-3 жовтня 2006 року). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – 180 с.
6. *Остапчук В.* Деякі аспекти професійного добору кадрів / В. Остапчук, С. Жабокрицький // *Прокуратура*. Людина. Держава. – 2004. – №1(31). – С. 81-88.
7. *Сухонос В.* Актуальні проблеми підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів / В. Сухонос // *Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів* : зб. мат. міжн. наук.-практич. конф. (Київ, 23 квітня 2009 року) / [редкол. : Г. П. Середа (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін.]. – К. : Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. – 80 с.
8. *Погорелова Т. Ф.* Роль професійно-значущих якостей у формуванні особистості прокурора / Т. Ф. Погорелова // *Вісник прокуратури*. – 2010. – № 8 (110). – С. 45-49.
9. *Подкопаєв С.* Реформування прокуратури України на сучасному етапі / С. Подкопаєв, А. Матвієць, С. Люлько // *Вісник прокуратури*. – 2012. – № 11 (137). – С. 14-20.