

## КАДРОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

УДК 347.963(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2709-9261-2024-2-10-10>**Лапкін Андрій Васильович,**

доктор юридичних наук, доцент

*(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків)*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3240-6377>**Селивоненко Богдан Володимирович,**

аспірант кафедри трудового права

*(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків)*ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1889-1109>

## ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЯК ЗАСІБ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРОКУРОРІВ

*Статтю присвячено дослідженню особливостей підвищення кваліфікації прокурорів в Україні. З'ясовано місце підвищення кваліфікації у системі прав і обов'язків прокурорів. Визначено значення підвищення кваліфікації та запропоновано оцінювати його в аспекті ефективності службової діяльності прокурора. Визначено прогалини та недоліки, наявні у чинній системі підвищення кваліфікації прокурорів. Окреслено науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення системи підвищення кваліфікації прокурорів.*

**Ключові слова:** професійний розвиток, підвищення кваліфікації, правовий статус, права і обов'язки працівника, прокурор, навчання.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах перманентного реформування судової та правоохоронної сфери, стрімкого розвитку інформаційних технологій, нестабільності законодавства та постійного впровадження інновацій професія прокурора повинна бути гнучкою та швидко адаптуватися до мінливих умов праці, що вимагає від її представників безперервного професійного розвитку. Одним із найважливіших засобів підтримання компетентності прокурорів на належному рівні є підвищення їх кваліфікації. Створена в Україні система підвищення кваліфікації прокурорів вимагає належного теоретичного дослідження, передусім в аспекті її ефективності та здатності забезпечувати потреби професійного розвитку прокурорів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання професійного розвитку прокурорів, зокрема підвищен-

ня ними кваліфікації, були предметом наукових розвідок таких учених, як: І. М. Козьяков (вивчав принципи підвищення кваліфікації прокурорів як основоположні засади їх професійного розвитку) [1]; С. В. Подкопаєв (аналізував проблеми професійної підготовки прокурорів в контексті модернізації прокуратури України) [2]; С. В. Циганок (розглянув систему підвищення кваліфікації прокурорів в аспекті забезпечення ефективності діяльності системи прокуратури) [3] та ін.

Також досить активно ці питання розробляються зарубіжними дослідниками. Приміром, Д. С. Лоуренс (Daniel S. Lawrence) та інші автори, аналізуючи пріоритети та виклики, що стоять перед професією прокурора, розглядають професійний розвиток як один із перспективних шляхів розв'язання проблем, що існують у прокурорському корпусі, а також забезпечують адап-

тацію прокуратури до сучасних реалій [4]. С. Н. Янг (S. N. Young) обґрунтував важливе значення системи безперервного навчання для прокурорів, розглядаючи її як запоруку забезпечення не лише високого професіоналізму прокурорів, а й стандартів їх доброчесності [5] тощо.

Разом з тим, слід відзначити, що проблеми підвищення кваліфікації прокурорів, у вітчизняній юридичній літературі досліджуються недостатньо, зокрема бракує ґрунтового аналізу переваг і недоліків існуючої системи, а також встановлення її відповідності як міжнародним стандартам прокурорської діяльності, так і потребам практики.

З урахуванням викладеного, **метою наукової статті** є оцінка системи підвищення кваліфікації прокурорів на предмет ефективності забезпечення нею професійного розвитку прокурора.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до п. 1 Керівних принципів ООН, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, особи, відібрані для здійснення судового переслідування, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію [6]. Згідно із п. 7 Рекомендації № R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль публічного обвинувачення в системі кримінального правосуддя, навчання – це обов'язок і одночасно право всіх публічних обвинувачів, яке діє як до їх призначення на посаду, так і після. Держава має вжити ефективних заходів до того, щоб прокурори мали відповідну освіту та підготовку, як до їх призначення на посаду, так і після цього [7]. Таким чином, необхідність підвищення кваліфікації прокурорів є складовою міжнародних стандартів організації і діяльності прокуратури.

Частина 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що «прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України, що має включати вивчення правил прокурорської етики». Таким чином, підвищення кваліфікації закріплено на рівні загальних прав і обов'язків прокурора, що відповідає міжнародним стандартам.

Важливо зауважити, що правовідносини щодо підвищення кваліфікації прокурора виходять за межі правовідносин працівника і роботодавця, оскільки кожний прокурор є службовою особою, уповноваженою на виконання функцій держави. Висококваліфікований прокурор не лише є більш ефективним як працівник органів прокуратури, а й здатним забезпечити вищий рівень виконання завдань і функцій, які покладаються на прокуратуру як на державну інституцію. Тому у підвищенні його кваліфікації завжди наявний публічний інтерес, і держава бере активну участь у його реалізації, починаючи від законодавчого врегулювання цих питань і закінчуючи створенням відповідної організаційної системи підвищення кваліфікації прокурорів.

Також слід відмітити, що професійне навчання прокурора, у т.ч. підвищення ним кваліфікації, є важливим елементом правового статусу прокурора, виступаючи водночас і правом, і обов'язком останнього. Як слушно зауважує С. В. Циганок, «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» [1, с. 50]. Така двоїста природа цього явища обумовлена тим, що прокуратура (а в ширшому

розумінні – держава), з одного боку, вправі вимагати від свого представника, яким є прокурор, високого рівня професійної підготовки, необхідної для належного виконання покладених на нього завдань і функцій, що зумовлює покладення на прокурора відповідного обов'язку вживати заходів до досягнення і підтримання такого рівня. У свою чергу, прокурор має право на професійний розвиток, що включає підвищення ним своєї кваліфікації і поглиблення професійної підготовки. Прокуратура повинна забезпечити умови для цього, створивши відповідну систему підвищення кваліфікації і надавши прокуророві можливості навчатися, поєднуючи це із роботою.

Таким чином, у правовідносинах держави та прокурора щодо підвищення кваліфікації існують взаємні права та обов'язки, які зводяться до наступного: прокурори вправі навчатися та зобов'язані здійснювати це у формах та в порядку, визначених державою, а держава вправі вимагати від них підтримання належного рівня підготовки і зобов'язана створити умови для цього. Відповідно, система підвищення кваліфікації прокурорів відображає певний баланс цих взаємних прав і обов'язків, а також комплексу інтересів: приватних (інтерес прокурора як працівника у професійному розвитку), корпоративних (інтерес прокуратури як інституції у наявності підготовлених працівників) та публічних (інтерес держави і суспільства у здійсненні їхніх функцій висококваліфікованими представниками).

Разом з тим, конкретні питання підвищення кваліфікації прокурорів, що охоплюють організаційні засади, систему, форми та порядок його проходження, вирішуються на внутрішньовідомчому рівні. Так, вони регламентуються Положенням про систему підвищення кваліфікації прокурорів, затвердженим Наказом Генерального прокурора від 15 червня 2021 р. № 200 [8] (далі – Положення). Врегулювання цих питань Генеральним прокурором відповідає його загальному повноваженню, передбаченому п. 7 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», затверджувати акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури. Водночас, за своїм характером ці питання більше стосуються предметної сфери діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, оскільки саме вона, відповідно до ч. 1 ст. 73 Закону України «Про прокуратуру», визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора. Тож було б цілком логічним, щоб цей орган був наділений повноваженнями і щодо вирішення питань, які стосуються підтримання рівня компетентності вже призначених прокурорів, тоді як практичне забезпечення виконання вимог щодо підвищення прокурорами кваліфікації покладалося б на спеціально уповноважену установу – Тренінговий центр прокурорів України (далі – ТЦПУ).

Положення визначає підвищення кваліфікації прокурорів як «комплекс заходів, спрямованих на поглиблення (отримання нових) професійних знань, умінь і навичок, що становлять основу професійної та особистісної компетентності прокурорів і необхідні для ефективного виконання службових обов'язків, а також на формування стійких моделей належної професійної поведінки» (п. 1). З наведеного визначення можна виокремити як зміст підвищення кваліфікації, яким є поглиблення прокурором існуючих та/або отримання нових професійних знань, умінь і навичок, так і мету цієї діяльності, якою є: (1) ефективне виконання службових обов'язків та (2) формування стійких моделей належної професійної поведінки.

З наведеного випливає, що якісна оцінка результатів підвищення кваліфікації прокурорів повинна передбачати досягнення обох складових зазначеної мети. Тобто внаслідок проходження підвищення кваліфікації прокурори повинні, з одного боку, виконувати покладені на них службові обов'язки більш ефективно, а саме з досягненням вищих показників при рівних або менших витратах ресурсів: часових, матеріальних тощо. На практиці досягнення цього результату може бути встановлене шляхом порівняння показників службової діяльності прокурора (у т.ч. за наслідками індивідуального оцінювання) до і після проходження ними завершеного циклу підвищення кваліфікації або окремих його складових. Якщо ці показники зросли, можна стверджувати, що підвищення кваліфікації було ефективним; якщо не змінилися – що його результати задовільні, оскільки дозволили принаймні зберегти професійну компетентність прокурора на попередньому рівні; якщо погіршилися – то існують вади підвищення кваліфікації, які потребують окремого аналізу.

З іншого боку, підлягає урахуванню те, наскільки в результаті підвищення кваліфікації прокурори дотримуються стандартів поведінки у сфері професійної етики, доброчесності та службової дисципліни, як при виконанні своїх службових обов'язків, так і поза службою. І якщо відсутність порушень з боку прокурора сама по собі не свідчить про ефективність підвищення кваліфікації, то їх наявність вказує на недоліки, які потребують корегування.

Водночас аналіз Положення засвідчує, що в ньому не приділяється уваги оцінюванню якісних результатів підвищення кваліфікації прокурорів, а, навпаки, передбачається, що результати окремих форм підвищення кваліфікації (підготовки (навчання) у ТЦПУ, тренерської діяльності та наукової діяльності) враховуються під час індивідуального оцінювання якості роботи прокурора. Тобто в даному випадку застосовується формальний підхід «навчання заради навчання», коли сам факт підвищення кваліфікації за цими формами розглядається як позитивний без проведення кореляції із його впливом на результати службової діяльності прокурора або дотримання ним стандартів поведінки. І хоча з точки зору індивідуального оцінювання прокурора, яке повинно враховувати різні аспекти виконання ним службових обов'язків, включаючи підвищення кваліфікації, такий підхід і може вважатися виправданим, однак в аспекті оцінювання самої системи підвищення кваліфікації він не має жодного значення, оскільки не орієнтує на досягнення будь-якого практичного результату від тих чи інших форм підвищення кваліфікації.

Так, наприклад, певний прокурор в межах такої форми підвищення кваліфікації, як наукова діяльність, підготував і захистив дисертацію на здобуття наукового ступеню доктора філософії в галузі права. Вочевидь, це потребувало від нього значних інтелектуальних зусиль і витрат часу на навчання в аспірантурі, збирання і узагальнення літератури та емпіричних даних, публікації, написання тексту наукової роботи тощо. Також очевидно, що така наукова діяльність могла здійснюватися прокурором в робочий час, або, навіть якщо відбувалася виключно поза службою, принаймні могла відволікати його від виконання службових обов'язків та негативно позначатися на досягнутих показниках. В такому випадку ефект від наукової діяльності прокурора для реалізації ним завдань і функцій прокуратури буде скоріше негативним в короткостроковій перспективі, однак це може бути компенсовано у довгостроковій – за

допомогою того, що такий прокурор після захисту дисертації став більш ефективно виконувати свої службові обов'язки. Однак у будь-якому випадку це потребує окремого аналізу й оцінки, які Положенням не передбачені.

Натомість в Положенні приділяється увага кількісним показникам підвищення кваліфікації. Так, щодо основної форми останнього, якою є підготовка (навчання) прокурорів у ТЦПУ та його регіональних відділеннях, прокурор вважається таким, який її пройшов, якщо впродовж 48 місяців за результатами участі у тренінгових курсах/тренінгах він набрав 60 залікових балів. Кількість залікових балів за кожний тренінговий курс/тренінг визначається ТЦПУ залежно від його тематики, складності та тривалості.

З одного боку, такий підхід дозволяє забезпечити визначеність у періодичності і обсязі проходження прокурорами підвищення кваліфікації. Кожен прокурор розуміє, що за визначений 4-річний період повинен пройти відповідну кількість тренінгів, які дозволять йому набрати необхідні бали, і таким чином його обов'язок із підвищення кваліфікації буде виконано. Так само виконання прокурором цього обов'язку може бути чітко встановлено, а будь-які негативні наслідки застосовані лише у випадку, якщо необхідної кількості балів за визначений період не набрано.

З іншого боку, ця модель формалізує процес підвищення кваліфікації, оскільки не враховує практичної користі від пройдених прокурором тренінгів. Також вона орієнтує прокурорів на отримання балів, а не на здобуття тих знань, умінь і навичок, які дійсно необхідні в їх роботі. Крім того, оскільки для інших передбачених Положенням форм відповідної періодичності і балів не передбачено, то саме підготовка (навчання) прокурорів у ТЦПУ постає не лише основною, а й фактично безальтернативною формою підвищення прокурорами кваліфікації. Це, в свою чергу, порушує визначений пп. 4 п. 4 Положення принцип диференційованості, який передбачає можливість вибору та використання найбільш оптимальних форм підвищення кваліфікації з урахуванням напрямів діяльності прокурора, конкретних потреб в удосконаленні (отриманні нових) знань, формуванні умінь і навичок.

Зважаючи на фактичну відсутність оцінки результатів підвищення кваліфікації постає питання про його практичне значення. Як відмічає С. Ф. Влад, у тих державах, де підвищення кваліфікації є добровільним, воно не впливає на службову кар'єру, а у державах, які встановили вимоги щодо обов'язковості підвищення кваліфікації прокурорами, навпаки, простежується залежність між його проходженням та кар'єрним ростом [9, с. 290]. Відповідно до п. 3 Положення, проходження підвищення кваліфікації прокурором враховується під час його кар'єрного зростання. Водночас, за винятком урахування під час індивідуального оцінювання якості роботи прокурора, про яке йшлося вище, механізми впливу підвищення кваліфікації на кар'єрне зростання прокурорів в Україні фактично відсутні. Тобто проходження підвищення кваліфікації у обсязі визначеної кількості годин є необхідною, але далеко не визначальною умовою розвитку службової кар'єри прокурора, що загалом не мотивує прокурорів до підвищення кваліфікації.

Водночас, оскільки підвищення кваліфікації розглядається як службовий обов'язок прокурора, то його непроходження утворює дисциплінарний проступок, передбачений п. 1 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», а саме невиконання чи неналежне виконання



службових обов'язків. Отже, необхідність проходження підвищення кваліфікації стимулюється не стільки певними перевагами, які може отримати від цього прокурор, скільки загрозою покарання у виді притягнення до дисциплінарної відповідальності.

**Висновки.** Оцінка ефективності системи підвищення кваліфікації прокурорів має здійснюватися на основі забезпечення балансу взаємних прав та обов'язків прокурорів та держави в особі прокуратури, а також досягнення таких складових мети підвищення кваліфікації прокурорів, як: (1) ефективне виконання службових обов'язків та (2) формування стійких моделей належної професійної поведінки. Водночас, наявна система підвищення кваліфікації прокурорів не передбачає встановлення якісних результатів, орієнтуючись лише на формальне досягнення кількісного показника, який вимірюється у набранні відповідної кількості залікових балів за визначений період, причому лише за однією із альтернативних форм – підготовку (навчання) прокурорів у ТЦПУ.

Практичні наслідки проходження підвищення кваліфікації прокурорами виявляється у тому, що, з одного боку, це формально враховується під час індивідуального оцінювання якості роботи прокурора та має опосередкований вплив на кар'єрне зростання. З іншого боку, непроходження прокурором підвищення кваліфікації може мати наслідком притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

З урахуванням викладеного можна запропонувати такі кроки щодо удосконалення системи підвищення кваліфікації прокурорів: 1) забезпечення якісної оцінки результатів підвищення кваліфікації прокурорів, що мають корегуватися із показниками результативності виконання ними службових обов'язків та дотриманням стандартів поведінки; 2) аналіз визначених форм підвищення кваліфікації на предмет їх ефективності, перегляд їх переліку та визначення кількісних показників відповідності для кожної з них; 3) розробка механізму врахування результатів підвищення кваліфікації під час кар'єрного зростання прокурорів.

#### Список використаних джерел

1. Козьяков І. Принципи постійної професійної підготовки прокурорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 37–43.
2. Подкопаєв С. В. Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2021. 38 с.
3. Циганок С. В. Підвищення кваліфікації прокурорів – запорука ефективної діяльності прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2019. Вип. 9. С. 47–52. <https://doi.org/10.32999/ksu2663-2713/2019-9-7>.
4. Lawrence D. S., Gourdet C., Banks D., Planty M. G., Woods D., Jackson B. A.. *Prosecutor priorities, challenges, and solutions* Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019. 28 p. <https://doi.org/10.7249/RR2892>.
5. Young S. N. M. The Importance of Continuing Education for Prosecutors. *Yearly Review of the Prosecutions Division*. 2011. Pp. 47–53. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2655673>.
6. Guidelines on the Role of Prosecutors: Adopted by the 8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/161788>.
7. The role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation Rec № 19 (2000), adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>.
8. Про затвердження Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів: Наказ Генерального прокурора від 15.06.2021 № 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0200905-21#Text>.
9. Влад С. Ф. Зарубіжний досвід професійної освіти прокурора. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 1. С. 288–292. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.50>.

#### References

1. Koziakov, I. (2016). Pryntsyry postoiinoi profesiinoi pidhotovky prokuroriv [Principles of continuous professional training of prosecutors]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*, 2, 37–43 [in Ukrainian].
2. Podkopaiev, S.V. (2021). Teoretyko-pravovi zasady modernizatsii prokuratury v Ukraini [Theoretical and legal foundations of the modernization of the prosecutor's office in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kharkiv, 38 s. [in Ukrainian].
3. Tsyhanok, S.V. (2019). Pidvyshchennia kvalifikatsii prokuroriv – zaporuka efektyvnoi diialnosti prokuratury [Improving the qualifications of prosecutors is the key to the effective operation of the prosecutor's office]. *Sudova ta slidcha praktyka v Ukraini*, 9, 47–52. <https://doi.org/10.32999/ksu2663-2713/2019-9-7> [in Ukrainian].
4. Lawrence, D.S., Gourdet, C., Banks, D., Planty, M.G., Woods, D., & Jackson, B.A. (2019). *Prosecutor priorities, challenges, and solutions*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 28 p. <https://doi.org/10.7249/RR2892> [in English].
5. Young, S.N.M. (2011). The Importance of Continuing Education for Prosecutors. *Yearly Review of the Prosecutions Division*, 47–53. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2655673> [in English].
6. Guidelines on the Role of Prosecutors: Adopted by the 8th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. Retrieved from: <https://digitallibrary.un.org/record/161788> [in English].
7. The role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation Rec № 19 (2000), adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. Retrieved from: <https://rm.coe.int/16804be55a> [in English].
8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidvyshchennia kvalifikatsii prokuroriv: Nakaz Heneralnoho prokurora vid 15.06.2021 № 200 [On the approval of the Regulation on the system of professional development of prosecutors: Order of the Prosecutor General dated 06/15/2021 No. 200]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0200905-21#Text> [in Ukrainian].
9. Vlad, S. F. (2020). Zarubizhnyi dosvid profesiinoi osvity prokurora [Foreign experience of professional education of the prosecutor]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 1, 288–292. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.50> [in Ukrainian].

**Lapkin Andrii,**

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor  
(Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3240-6377>

**Selivonenko Bohdan,**

Postgraduate student of the Department of Labor Law  
(Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1889-1109>

**IMPROVEMENT OF QUALIFICATIONS  
AS A MEANS OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PROSECUTORS**

*The scientific article is devoted to the study of the problems of improving the qualifications of prosecutors in Ukraine. The purpose of the scientific article is to assess the system of professional development of prosecutors in terms of its effectiveness in ensuring the professional development of prosecutors.*

*It has been found that the legal relationship regarding the improvement of prosecutors' qualifications implies the existence of mutual rights and obligations of prosecutors and the state in the form of the prosecutor's office. Therefore, the system of professional development should be formed on the basis of ensuring the balance of these rights and responsibilities.*

*It is well-founded that the evaluation of the effectiveness of the system of professional development of prosecutors should be carried out on the basis of the achievement of such components of the goal of professional development of prosecutors as: (1) effective performance of official duties and (2) formation of stable models of appropriate professional behavior.*

*The existing system of improving the qualifications of prosecutors was analyzed and it was determined that it does not provide for the establishment of qualitative results, focusing only on the formal achievement of a quantitative indicator, and only for the training (training) of prosecutors at the TCPU.*

*The following steps are proposed to improve the system of professional development of prosecutors: 1) ensuring a qualitative assessment of the results of professional development of prosecutors; 2) analysis of defined forms of professional development for their effectiveness and determination of quantitative indicators of compliance for each of them; 3) development of a mechanism for taking into account the results of professional development during the career growth of prosecutors.*

**Key words:** *professional development, professional development, legal status, rights and responsibilities of an employee, prosecutor, training.*