



ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАННЯ ПРОКУРОРІВ

- ✓ Міжнародні стандарти
- ✓ Іноземний досвід
- ✓ Коментарі для України



ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАННЯ ПРОКУРОРІВ

Міжнародні стандарти

Іноземний досвід

Коментарі для України

Підготовлено на основі напрацювань експертів:
пана Джеремі МакБрайда і пана Джона Пірсона

Це дослідження було підготовлене в межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», фінансованого урядом Данії.

Думки, висловлені у цій праці, є відповідальністю авторів та не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи.

ЗМІСТ

A. ВСТУП	5
Б. ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ	6
1. Вступ	6
2. Якості та компетенції, якими повинен володіти прокурор	8
3. Відбір	10
4. Навчання	11
5. Висновки	13
В. ДОСЛІДЖЕННЯ ЗА КРАЇНАМИ	15
1. Вступ	15
2. Болгарія	16
3. Нідерланди	22
4. Польща	26
5. Румунія	32
Г. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	40
1. Вступ	40
2. Чотири країни	40
3. Ефективні методи навчання	43
Г. ДЕЯКІ ЗАКЛЮЧНІ КОМЕНТАРІ ЩОДО РЕФОРМИ ПОЧАТКОВОГО НАВЧАННЯ В УКРАЇНІ	48

Це дослідження було підготовлене з метою сприяння державним органам України у підготовці до імплементації змін в організації та функціонуванні спеціалізованої освітньої установи для системи прокуратури. У дослідженні зосереджено увагу на питанні початкового навчання прокурорів у світлі європейських і міжнародних стандартів та передового досвіду, як тих, що безпосередньо стосуються такого навчання, так і тих, що стосуються якостей та компетенцій, необхідних для призначення на посаду прокурора. У цьому дослідженні розглянуто підходи, які застосовують у чотирьох державах-членах Ради Європи для впровадження таких стандартів. Крім того, на підставі здійсненого огляду та інших відповідних матеріалів окреслено змістовні та організаційні аспекти схем початкового навчання, які було визначено як найбільш корисні в процесі підготовки кандидатів на посаду прокурора з огляду на ту роль, яку ці особи відіграватимуть, та на ті обов'язки, які їм належить виконувати. Зрештою, дослідження містить ряд заключних коментарів, які можуть бути враховані в процесі формування початкового навчання, яке проходять кандидати на посаду прокурора в Україні.



1. Дослідження стосується початкового навчання прокурорів. У ньому, зокрема, розглянуто вимоги до такого навчання в контексті європейських та міжнародних стандартів навчання та якостей, необхідних для призначення на посаду та враховано різні підходи низки держав-членів Ради Європи щодо питання імплементації таких стандартів.
2. Дослідження було підготовлене з метою надання державним органам України всебічної інформації щодо відповідних стандартів та передового досвіду, позаяк вони готуються імплемтувати зміни в організації та функціонуванні спеціалізованої освітньої установи для системи прокуратури, як це передбачено новим Законом України «Про прокуратуру», який було прийнято 14 жовтня 2014 року.
3. Спочатку в дослідженні розглянуто різні європейські та міжнародні стандарти, ухвалені або визначені щодо процесу відбору прокурорів та будь-якого початкового навчання, яке вони повинні пройти перед призначенням на посаду. Далі в ньому міститься огляд підходів щодо відбору та початкового навчання в чотирьох країнах: Болгарії, Нідерландах, Польщі та Румунії. Ці країни були обрані, щоб продемонструвати різноманітність підходів, які можна обрати для початкового навчання, а також тому, що більшість із них переглянули свої підходи до навчання після реформи органів прокуратури. Далі із досліджень усіх чотирьох країн, а також із посібника, який розробила Європейська мережа підготовки суддів (надалі – «посібник ЄМПС»)¹, обрано ті аспекти початкового навчання (змістовні та організаційні), які можна вважати найбільш доцільними в питанні підготовки прокурорів з огляду на ту роль, яку вони відіграватимуть, та обов'язки, які їм належить виконувати. Наприкінці, дослідження містить деякі заключні коментарі щодо характеру та організації початкового навчання для кандидатів на посаду прокурора в Україні.
4. Дослідження підготували Джеремі МакБрайд² та Джон Пірсон³ під егідою проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», який впроваджується в рамках програми «Ефективне державне управління та права людини в Україні на 2015–2018 роки» за фінансової підтримки уряду Королівства Данії.

¹ Посібник Європейської мережі підготовки суддів (ЄМПС) щодо методики навчання суддів на території Європи, 2016 рік (http://www.ejtn.eu/Documents/EJTN_JTM_Handbook_2016.pdf).

² Баристер, «Монктон Чемберз», Лондон, запрошений професор Центральноєвропейського університету, Будапешт.

³ Бакалавр, доктор юриспруденції, магістр права. Баристер, солістор, Юридичне товариство Верхньої Канади, колишній головний юрисконсульт одного з головних офісів з кримінального права, Міністерства Генеральної прокуратури провінції Онтаріо та голова прокуратури провінції Нової Шотландії.

Б

ЄВРОПЕЙСЬКІ
ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

1. Вступ

5. У європейських та міжнародних угодах відсутні положення, що регулюють стандарти, яких необхідно було б дотримуватись у процесі відбору прокурорів або які б стосувалися будь-якого початкового навчання, яке вони мають пройти перед призначенням.⁴
6. Проте практика Європейського суду з прав людини та різноманітні стандарти м'якого права містять певні важливі вказівки щодо якостей та компетенцій, якими повинні володіти прокурори, та які мають значення для порядку їхнього обрання та навчання.
7. Такі стандарти м'якого права містяться в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції⁵, у різноманітних висновках та дослідженнях Європейської комісії «За демократію через право» («Венеціанська комісія»)⁶, в окремих висновках Консультативної ради європейських прокурорів («КРЕП»)⁷ та в Європейських керівних принципах із питань етики та поведінки прокурорів, ухвалених на Конференції Генеральних прокурорів Європи⁸, у Керівних принципах ООН щодо ролі осіб, які здійснюють судове переслідування (1990 рік)⁹, у Стандартах професійної

відповідальності та викладі основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році¹⁰, а також у Керівництві щодо статусу та ролі прокурорів, що було розроблене у 2014 році цією ж асоціацією та Управлінням ООН з наркотиків і злочинності¹¹ та в Керівництві щодо початкового навчання суддів та прокурорів, яке було підготоване в рамках партнерського проекту «Леонардо да Вінчі» («Керівництво да Вінчі»)¹².

8. Окрім того, деякі з цих стандартів м'якого права також встановлюють вимоги щодо того, як необхідно проводити відбір прокурорів, та надають окремі рекомендації щодо необхідного навчання.
9. Відтак у цьому розділі дослідження наведено огляд європейських та міжнародних стандартів щодо якостей, якими повинні володіти прокурори перед процесом їхнього відбору та проведенням будь-якого початкового навчання.

⁴ 23 квітня 1999 року («Стандарти МАП»). Вони були схвалені Комісією Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності та кримінальної юстиції (Резолюція 17/2, 14–18 квітня 2008 року).

⁵ Управління ООН з наркотиків і злочинності, *Керівництво щодо статусу та ролі прокурорів* (2014 рік) («Керівництво УНЗ ООН/МАП»).

⁶ Див. http://www.cej-mjusticia.es/cej_dode/doc_users/doc/4_222_201327103538440.pdf. Керівництво є результатом спільних зусиль п'яти юридичних навчальних закладів, як-от: Інститут суддівської підготовки Бельгії, Національна школа суддів Франції, Національний інститут судівництва Румунії, Центр судових досліджень Іспанії та Академія юстиції Туреччини – у рамках Партнерського проекту «Леонардо да Вінчі». «Леонардо да Вінчі» є партнерським проектом, який фінансується Європейським Союзом із проведення невеликих заходів в рамках співпраці установ, що працюють у сфері професійної освіти та навчання і співпрацюватимуть з питань, що становлять взаємний інтерес для сторін організації. Усі п'ять навчальних установ брали участь у проекті, в рамках якого надавали початкове навчання для суддів і прокурорів.

⁷ Так, Керівні принципи ООН передбачають, що «особи, відібрані прокурорами, повинні мати високу моральну якість» (пункт 1). Венеціанська комісія вважає, що прокурорами повинні бути «особи, які відповідають такій діяльності та мають великий авторитет і позитивні людські якості», окрім того, «очевидно, що система, у якій як прокурор, так і суддя діють відповідно до найвищих стандартів доброчесності та безсторонності, створює умови для більшого захисту прав людини, аніж система, яка покладається лише на суддю» (*Система прокуратури*, пункт 18), у Будапештських принципах зазначено, що прокурорам «завжди належить дотримуватись найвищих стандартів доброчесності» (розділ II), а Стандарти МАП передбачають, що «прокурори... завжди повинні дотримуватись найвищих стандартів доброчесності та старанності» (розділ 1). Доброчесність є однією зі стандартних цінностей суддів та прокурорів, які визначено в Керівництві да Вінчі; розділ 1, глава 1.

⁸ Так, Рекомендація Rec(2000)19 зазначає, що «при виконанні своїх обов'язків прокурори, зокрема, повинні: а) справедливо, безсторонньо й об'єктивно виконувати свої функції» (пункт 24), а в Керівних принципах ООН зазначено: «У ході виконання своїх обов'язків прокурори повинні: (а) виконувати свої обов'язки безсторонньо та уникаючи будь-яких дискримінацій на основі політичних переконань, соціального походження, раси, культури, статі або будь-якої іншої дискримінації» (пункт 13). Окрім того, що стосується відповідальності прокурорів у кримінальному процесі, Венеціанська комісія зазначила, що: «15. Прокурор повинен діяти чесно і безсторонньо. Навіть у системах, які не вважають прокурора частиною суддівської системи, прокурор повинен діяти як суддя. Функція прокурора не полягає у забезпеченні обвинувачення будь-якою ціною. Прокурор зобов'язаний навести суду всі достовірні докази, не маючи права обирати з них ті, які найбільше підходять. Прокурор повинен розкривати обвинуваченому інформацію про всі відповідні докази, а не тільки про докази на користь обвинувачення. Якщо доказ на користь обвинуваченого не можна розголошувати (наприклад у зв'язку з тим, що розголошення такого доказу поставить під загрозу безпеку іншої особи), прокурор зобов'язаний припинити кримінальне переслідування. 16. У зв'язку із серйозними наслідками, які тягне за собою розгляд кримінальної справи щодо особи в суді, навіть у випадку, коли особу виправдано, прокурор повинен справедливо вирішувати, чи належить йому підтримувати обвинувачення і щодо яких злочинів. 17. Прокурор, як і суддя, не має брати участі у справах, у яких він/вона має особистий інтерес, а також може стати суб'єктом певних обмежень, спрямованих на збереження його/її доброчесності та безсторонності. 18. ... Звісно, якщо прокурор не відповідає необхідним стандартам, безсторонній суддя можливо зможе виправити заподіяну шкоду. Проте немає жодної гарантії її виправлення. У будь-якому випадку може бути завдано значної шкоди. Очевидно, що система, у якій як прокурор, так і суддя діють відповідно до найвищих стандартів доброчесності та безсторонності, створює умови для більшого захисту прав людини, аніж система, яка покладається лише на суддю»; *Система прокуратури*. Крім того, Будапештські принципи містять вимогу, відповідно до якої «прокурори повинні завжди та за будь-яких умов [...] справедливо, безсторонньо, послідовно та своєчасно виконувати свої обов'язки (розділ I, далі деталізується у розділах II, III і IV), а Висновок КРЕП № 9 передбачає, що «пратнення безсторонності, яка у тій або іншій формі впливати на процес набору та кар'єрних перспектив прокурорів, може вплинути на умови системи відбору на посади та створення Вищих рад або в усій судовій системі, або лише для прокурорів» (пункт 54). Крім того, у Стандартах МАП щодо безсторонності зазначено, що «прокурори повинні виконувати свої обов'язки, не керуючись страхом, уподобаннями чи упередженнями. Зокрема, вони повинні виконувати свою роботу безсторонньо; не піддаватися впливу інтересів окремих осіб або груп осіб, а також тискові громади чи ЗМІ, а зважати лише на громадські інтереси; діяти об'єктивно; брати до уваги всі обставини, що стосуються справи, незалежно від того, свідчать вони на користь чи проти підозрюваного; відповідно до національного законодавства або вимог до справедливого судового розгляду, переконатися, що проведено необхідне розслідування і оголошені його результати, незалежно від того, чи свідчить воно про винуватість чи невинуватість підозрюваного; завжди шукати істину, допомогти суду встановити істину та забезпечити досягнення справедливості між громадськістю, постраждалими і обвинуваченим, відповідно до законодавства і принципів справедливості» (пункт 3). Також у Керівництві УНЗ ООН/МАП зазначено: «На прокурорів покладено велику відповідальність, і суспільство від них очікує багато чого... обвинувачений очікує, що докази будуть розглянуті, а закони – застосовані належним чином; у випадках, де може бути застосовано власний розсуд, його буде застосовано справедливо та безсторонньо»; с. 26; Питання безсторонності прокурорів також було предметом розгляду Довідки Спеціального доповідача про незалежність суддів та адвокатів; А/НРС/20, пункт 191; до того ж, неупередженість є однією із спільних цінностей суддів та прокурорів, які визначено в Керівництві да Вінчі; розділ 1, глава 1.

⁹ Так, розглядаючи проект Закону, Венеціанська комісія зазначила, що «стаття 8 (h) забороняє брати участь у відборі особам, які були засуджені за умисно вининий злочин та отримали покарання у вигляді позбавлення волі, строком понад шість місяців. Вдається недоречним той факт, що будь-яка особа, яка вчинила умисне правопорушення, яке є досить серйозним, щоб каратися позбавленням волі на будь-який строк, може вважатися придатною кандидатурою [...] на посаду прокурора [...]»; CDL-AD(2011)004, Спільний висновок щодо проекту Закону Туреччини «Про суддів та прокурорів», пункт 31–32 і 35.

¹⁰ Зокрема, розглядаючи проект Закону, Венеціанська комісія зазначила, що «стаття 33 передбачає спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора, які склали кваліфікаційний іспит, що є, в принципі, доцільним заходом [...]»; CDL-AD(2013)025, Спільний висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», пункт 110.

¹¹ Автономність – не та якість, яку чітко зазначають у вимогах, але опосередковано її нерідко згадують у контексті незалежності прокурорів. Так, це якість, якою повинні володіти прокурори відповідно до Рекомендації Rec(2000)19 («11. Держава повинна вжити відповідних заходів, щоб прокурори були в змозі виконувати свої професійні обов'язки і повноваження без неправомірного втручання або незаконного притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Проте прокуратура повинна періодично звітувати перед громадськістю про свою діяльність в цілому і зокрема про шляхи, за допомогою яких втілювалися дані пріоритети... 13. Там, де прокуратура є частиною уряду або йому підпорядкована, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб гарантувати, що: а) характер і зміст влади уряду стосовно прокуратури були встановлені законом; [...] б) прокурори залишають за собою право надати суду будь-які законні докази за їхнім вибором, навіть якщо вони зобов'язані відображати в письмовій формі отримані розпорядження; в) розпорядження не переслідують в судовому порядку за конкретними

⁴ Порівняйте вимогу статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтю 6 Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод, відповідно до яких судді повинні проводити «незалежний та безсторонній суд», який обґрунтовано визначає права та зобов'язання. Це безпосередньо стосується суті призначення або звільнення суддів, а також характеру їхньої діяльності.

⁵ Ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, (надалі – «Рекомендація Rec(2000)19»).

⁶ Можна знайти у *Збірнику висновків та звітів Венеціанської комісії щодо прокурорів* (CDL-PI(2015)009), а також у *Довідці про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – система прокуратури* (дослідження № 494/2008, CDL-AD(2010)040, 3 січня 2011 року («Система прокуратури»)).

⁷ Зокрема, Висновок № 1 (2007) «Шляхи покращення міжнародного співробітництва в сфері кримінальної юстиції», Висновок № 4 «Відносини між суддями і прокурорами у демократичному суспільстві» («Бордоська декларація»), Висновок № 5 (2010) про прокуратуру та ювенальну юстицію («Єреванська декларація»), Висновок № 7 (2012) про управління ресурсами органів прокуратури, Висновок № 8 (2013) про відносини прокурорів зі ЗМІ, Висновок № 9 (2014) про європейські норми і принципи стосовно прокурорів та Висновок № 11 (2016) щодо якості та ефективності діяльності прокуратури, у тому числі у процесі протидії тероризму та небезпечній організованій злочинності.

⁸ Загалом відомі як «Будапештські принципи» (Рада Європи, 2005 рік).

⁹ Затверджене 8-м конгресом ООН із запобігання злочинності та поведіння з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року («Керівні принципи ООН»).

26. У Керівництві да Вінчі також наголошено на потребі того, щоб навчання було «плюралістичним для того, щоб гарантувати і зміцнити широту поглядів... прокурора».⁵¹

27. Лише в Керівництві да Вінчі розглядається питання фактичної тривалості будь-якого початкового навчання. У документі зазначено так

*Залежно від наявності і тривалості попереднього професійного досвіду, навчання повинно бути достатньо тривалим для того, щоб уникнути ситуації, за якої таке навчання буде простою формальністю.*⁵²

28. Крім того, необхідними вважаються навики у складенні плану навчання, яке буде проводитися.⁵³

29. Венеціанська комісія вважає, що орган, відповідальний за навчання, повинен бути «незалежним від інших державних органів».⁵⁴ Крім того, про необхідність забезпечення автономного характеру установи, відповідальної за організацію навчання прокурорів наголошується також і в Бордоській декларації.⁵⁵ Не існує чіткої вимоги щодо характеру установи, відповідальної за навчання, однак, видається, що мається на увазі, що це повинен бути окремий професійний орган, а не академічний.⁵⁶

та рекомендації з таких питань, як тайм-менеджмент, належна методологія або розширення співпраці з іншими учасниками системи відправлення правосуддя повинні бути спрямовані на полегшення повсякденної роботи, що своєю чергою підвищить якість і ефективність роботи прокуратури» (пункт 28).

⁴⁵ Так, у пункті 44 Пояснювальної записки до Бордоської декларації зазначено, що навчання «зачіпає питання найрізноманітніших аспектів їхнього професійного життя, у тому числі адміністративне управління судами і відомствами прокуратури, а також повинно реагувати на потреби спеціалізації». Крім того, у Римському Статуті зазначено, що: «XIII. Найвищий рівень професійних навичок і добросоцесності є необхідною умовою для ефективної роботи прокуратури та суспільної довіри до неї. Тому, враховуючи їхню спеціалізацію, прокурори повинні пройти відповідне навчання та підготовку», а у пункті 62 Пояснювальної записки до нього передбачено таке: «Прокурори повинні отримувати користь від належної спеціалізованої підготовки з метою відповідного виконання їхніх обов'язків у межах системи кримінальної юстиції та поза нею, у тому числі щодо управління бюджетними ресурсами та у сфері комунікації». Див. також частину 2 розділу I Керівництва да Вінчі.

⁴⁶ Так, у Среванській декларації зазначено: «Прокурори повинні мати необхідні та відповідні засоби виконання своїх повноважень стосовно неповнолітніх, або ж ці засоби мають бути надані іншим компетентним службам, що займаються питаннями неповнолітніх. Зокрема, система прийняття на посаду, належне навчання, необхідний персонал, засоби та спеціалізовані служби, доступ до яких має бути їм наданий. Крім того, країни-члени мають розглянути питання заснування спеціальних підрозділів або виділення окремих працівників, які б займалися питаннями злочинності неповнолітніх» (пункт 18).

⁴⁷ Так, у пункті 64 Пояснювальної записки до Висновку КРЕП № 9 зазначено: «Нові кримінальні виклики, а також зростаюча складність певних типів злочинності обумовлені швидким розвитком нових технологій, глобалізацією, а також розширенням міжнародної торгівлі та збільшенням потоків даних. Спеціальне навчання також необхідне прокурорам для того, щоб бути обізнаними про загрози, спричинені виснаженнями феноменами». Крім того, Спеціальний доповідач ООН у своїй доповіді про незалежність суддів та адвокатів підкреслював: «Розвиток нових форм злочинності та необхідність відповідного реагування органів прокуратури. 53 У цьому плані спеціалізація є важливим аспектом підготовки прокурорів, які також повинні бути забезпечені відповідними людськими і технічними ресурсами для належного розслідування злочинів, коли в них є повноваження на розслідування таких злочинів»; A/HRC/20/19, пункт 90, 7 червня 2012 року (виноскою виключено з цитати).

⁴⁸ Частина 2 розділу I Керівництва да Вінчі.

⁴⁹ Там само.

⁵⁰ Так, у Висновку КРЕП № 1 (2007) зазначено: «27. Спираючись на Рекомендацію Rec(2000)19 (зокрема її статтю 38), Висновки Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) № 4 (2003) щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях і № 9 (2006) щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного і європейського права, а також на висновки Європейської конференції прокурорів у Варшаві, КРЕП рекомендує значно посилити підготовку прокурорів, які беруть участь у міжнародному правовому співробітництві, та всіх інших учасників такого співробітництва. Покращені програми професійної підготовки з міжнародної правової співпраці мають урахувувати не лише наявні конвенції з цього предмета, а й конкретну інформацію, яку накопичено в наявних організаціях і системах. Це має озброїти прокурорів та інших працівників навичками, необхідними для кращого оформлення їхніх запитів про допомогу та для кращого розуміння й виконання запитів такого характеру, які надходять до них. Зусилля з підвищення рівня поінформованості учасників процесу міжнародної правової співпраці можуть також передбачати розбудову навичок чіткішого формулювання запитів про надання допомоги і уникнення можливого переантаження третіх сторін запитами щодо справ про дрібні злочини. 28. Добре знання дотичних міжнародних інструментів і каналів кожним прокурором чи суддею не завжди необхідне і навіть не завжди можливе, але вкрай важливо, щоб деякі прокурори і судді були справжніми спеціалістами з цих питань і відтак отримували конкретну підготовку. Отже, КРЕП рекомендує кожній державі-члену створити належну структуру, яка гарантуватиме спеціалізацію такого роду. 29. Програми професійної підготовки з наголосом на міжнародному співробітництві в кримінальних справах мають включати навчання суддів і прокурорів, а також адвокатів, коли це потрібно, із тематики щодо прав людини. Окрім загального огляду основних складників законодавства про права людини, важливо визначити ті основні права й відповідні стандарти, які безпосередньо стосуються осіб, задіяних у кримінальному провадженні, що пов'язане з виконанням запитів про міжнародну допомогу в кримінальних справах. Як результат – мають з'явитись коментарі до кожного з відповідних джерел права, оскільки застосовувані права і стандарти різняться залежно від форм співпраці. Такі коментарі або документи спеціалізованого характеру мають також відзеркалювати превалюючу практику і постановлені судові рішення. 30. Ці знання мають поширюватись у належні способи навчальними закладами, зокрема національними закладами професійної підготовки суддів і прокурорів. Відповідні європейські органи, які опікуються питаннями підготовки суддів і прокурорів, як Лісабонська мережа Ради Європи і Європейська мережа закладів підготовки суддів, також можуть відіграти провідну роль у цьому контексті. 31. Зазначену професійну підготовку має доповнювати вивчення іноземних мов, що сприятиме покращенню прямих контактів між працівниками, якості оформлюваних запитів про правову допомогу та кращому розумінню відповідних одержаних запитів». Аналогічно, у Керівництві да Вінчі було зазначено, що пріоритетним завданням для початкового навчання є «сприяння створенню у кандидатів розуму щодо питань, які стосуються правового співробітництва у сфері цивільного і кримінального права як одного з найважливіших елементів у створенні європейської судової сфери та міжнародного співробітництва в цілому»; розділ 1, частина 3.

⁵¹ Частина 2 розділу I.

⁵² Там само.

⁵³ Так, Венеціанська комісія зазначала, що «експертний орган, такий як Рада прокурорів, міг би відігравати важливу роль під час визначення навчальних програм»; *Система прокуратури*, пункт 70.

⁵⁴ *Система прокуратури*, пункт 65.

⁵⁵ Так, пункт 46 Пояснювальної записки передбачає, що «у різних європейських правових системах навчання суддів та прокурорів проводиться за різними моделями. У деяких країнах створено академію, національну школу чи іншу спеціалізовану установу; в інших цю компетенцію передано певним органам. Потрібно організувати міжнародні навчальні курси для суддів і прокурорів. У будь-якому випадку важливо забезпечити автономний характер установи, відповідальної за організацію такого навчання, тому що ця автономія є гарантією культурного плюралізму та незалежності».

⁵⁶ Як і у всіх установах країн, охоплених даним дослідженням, Національний інститут судівництва Румунії не є частиною національної системи освіти і не регулюється законодавством про атестацію вищих навчальних закладів. Початкова підготовка для майбутніх прокурорів і суддів забезпечується виключно Національним інститутом судівництва. Для більш детального розгляду питань, пов'язаних зі створенням і забезпеченням незалежного судового навчального закладу, див. Building & Operating Judicial Education Institutes (Створення та функціонування навчальних судових установ). <http://www.iojt-dc2013.org/~media/Microsites/Files/IOJT/11042013-Building-Operating-Judicial-Institutes.ashx>.

30. Вважається важливим, щоб практики були залучені до навчання, однак обмежуватися лиш ними не потрібно.⁵⁷ Разом з тим, лише в Керівництві да Вінчі наголошено на потребі навчання усіх викладачів (незалежно від того, чи працюють вони на постійній основі, мають часткову зайнятість, чи залучаються ситуативно).⁵⁸

31. В той же час, також існує визнання того, що підходи до навчання можуть бути різними,⁵⁹ а спільне навчання із суддями може бути корисним.⁶⁰

32. Окрім того, певний наголос роблять на необхідності оцінки ефективності будь-якого навчання⁶¹ і потреби у наданні платні особам, що проходять навчання⁶².

5. Висновки

33. Відтак у європейських та міжнародних стандартах міститься однозначна вимога щодо того, що особи, призначені прокурорами, повинні мати належну кваліфікацію, а також деякі важливі деталі щодо змісту такої кваліфікації.

34. До того ж забезпечення виконання цієї вимоги зумовлює необхідність того, щоб процес відбору був об'єктивним і безстороннім, а також щоб його проводили особи, які мають достатню кваліфікацію для необхідного оцінювання кандидатів.

35. Крім того, все поширенішою стає думка, що проведення певної форми початкового навчання перед призначенням на посаду прокурора є необхідним, навіть не зважаючи на те, що підхід до його форми може відрізнитися.

36. Те, що включає матеріал такого навчання, без сумніву, може сприяти належній кваліфікації тих осіб, що прагнуть стати прокурорами.

37. Проте, в частині європейських та міжнародних стандартів немає чіткого розмежування між навчанням, яке потрібно пройти перед призначенням, та тим, яке може бути після нього.

38. Загальна відсутність приписів щодо цього беззаперечно впливає з визнання того факту, що різноманітність в підходах щодо відбору та навчання може існувати; при цьому, безумовно, важливими будуть досвід та попередня освіта потенційних кандидатів.

⁵⁷ Так, у пункті 47 Пояснювальної записки до Бордоської декларації зазначено: «У цьому контексті велике значення надається прямою внеску суддів і прокурорів у навчальні курси, позаяк це дає їм можливість висловлювати думки на основі свого відповідного професійного досвіду. . . . Водночас додатковий внесок юристів та адвокатів є важливим для уникнення обмеженого підходу».

⁵⁸ Розділ III.

⁵⁹ Там само. Це підтверджує пункт 58 Пояснювальної записки до Римського Статуту.

⁶⁰ Так, Венеціанська комісія вважає: «Виходячи з причин вартості та ефективності, можливо здійснювати спільні зусилля у вигляді спільного навчання для прокурорів та суддів». Система прокуратури, пункт 70. Крім того, у Бордоській декларації зазначено: «10. Для належного відправлення правосуддя важливим є дотримання загальноприйнятих правових принципів та етичних норм фахівцями, залученими до судового процесу. . . Там, де це доцільно, спільне навчання суддів, прокурорів та адвокатів із тем, що становлять спільний інтерес, може сприяти досягненню найвищої якості правосуддя», а пункт 45 Пояснювальної записки додає, що «це спільне навчання має уможливити формування основи для спільної правової культури». Значення загального навчання підтверджує пункт 59 Пояснювальної записки до Римського Статуту, у якому йдеться про те, що «за відповідних умов спільне навчання для суддів, прокурорів і адвокатів щодо тем, які становлять суспільний інтерес, може сприяти підвищенню якості правосуддя». Крім того, Спеціальний доповідач ООН у своїй доповіді про незалежність суддів і адвокатів «вважає, що, окрім необхідного конкретного і окремого навчання прокурорів, спільне навчання суддів, прокурорів і адвокатів на теми, що становлять спільний інтерес, може поліпшити рівень взаєморозуміння і співробітництва ... на додаток до необхідного конкретного і окремого навчання прокурорів варто заохочувати проведення спільного навчання для суддів, прокурорів і адвокатів на теми, що становлять взаємний інтерес, оскільки це може підвищити рівень взаєморозуміння і співпраці»; A/HRC/20/19, пункти 91 і 125, 7 червня 2012 року.

⁶¹ Так, у Бордоській декларації зазначено: «10. [. . .] таке навчання має проводитися [. . .] регулярно та об'єктивно оцінюватися щодо його ефективності», а пункт 47 Пояснювальної записки також зазначає про оцінку «якості» навчання. Окрім того, у пункті 59 Пояснювальної записки до Висновку КРЕП № 9 зазначено: «Така підготовка повинна супроводжуватися [. . .] регулярно і об'єктивною оцінкою її ефективності». Див. також частину 3 розділу III Керівництва да Вінчі.

⁶² Так, Спеціальний доповідач ООН у своїй доповіді про незалежність суддів та адвокатів *звертає увагу* «із певною стурбованістю на те, що в деяких країнах прокурори повинні проходити навчання за власний кош», і рекомендував, щоб «витрати на навчання прокурорів покривалися державними коштами, оскільки це буде важливим стимулом отримання ними необхідних якостей»; A/HRC/20/19, пункти 90 і 126, 7 червня 2012 року.

39. Проте основне міркування, закріплене європейськими та міжнародними стандартами, полягає в тому, що особи, призначені на посаду прокурорів, повинні бути фактично здатними виконувати значні обов'язки, що на них покладені.
40. З огляду на значні обсяги знань і компетенцій, необхідних для цього, ймовірно, можна лише у виняткових випадках очікувати, що певна особа може працювати у якості прокурора без попереднього проходження якоїсь форми початкового навчання.
41. Окрім того, позаяк очевидним є той факт, що початкове навчання повинно спиратися на наявні знання та компетенції тих, хто прагне стати прокурорами, воно має стати більше, ніж звичайною «формальністю» для того, щоб бути переконаними, що покладання на них такої важливої ролі є виправданим.



1. Вступ

42. Усі чотири дослідження, представлені в цьому розділі, стосуються країн, у яких частина програми початкового навчання (після процесу відбору) є однаковою як для кандидатів на посаду прокурорів, так і для кандидатів на посаду суддів. Проте варто зазначити, що судді та прокурори проходять більшу частину початкового навчання окремо одні від одних. В усіх випадках початкове навчання включає у себе теоретичні та практичні заняття, різниця лише полягає у співвідношенні балансу між ними.
43. Три з чотирьох країн, щодо яких було проведено дослідження, – Болгарія, Польща, Румунія, – пройшли значний розвиток ролі системи органів прокуратури, що включив відхід від колишньої соціалістичної моделі, що діяла раніше, та запровадження системи, що відповідає стандартам Ради Європи. Такі процеси, безумовно, вплинули на сучасну форму програм початкового навчання прокурорів у цих країнах. Разом з тим, подальші зміни у цій сфері зараз відбуваються у Польщі, тому остаточна форма програми ще не визначена.
44. Певний розвиток також помітний у структурі органів прокуратури Нідерландів, що привів до перегляду окремих елементів програми початкового навчання в цій країні.
45. Кожне з досліджень країн розглядає такі питання: передумови призначення та початок навчання; процес відбору для допуску до навчання; характер навчальної установи (тобто її формальний статус, організація та ресурси); загальна інформація про тих, хто проводить навчання; орган, відповідальний за визначення навчальної програми (у тому числі метод визначення та будь-які заходи, спрямовані на оцінку якості); тривалість навчання; суть навчання (тобто теми та методи, у тому числі співвідношення між теоретичними та практичними заняттями); а також метод оцінювання (включаючи проходження стажування та застосування будь-яких оцінювальних заходів перед затвердженням призначення на посаду).
46. У Болгарії та Румунії можна стати прокурором без необхідності проходження початкового навчання. У Болгарії особи, які мають досвід роботи на посаді, що вимагає наявності вищої юридичної освіти мають можливість подати заявку на нові вакансії в органах прокуратури на конкурсній основі та на підставі оцінки ефективності їхньої роботи.

У разі успішного проходження конкурсу, такі прокурори не повинні проходити будь-яке формальне початкове навчання, мабуть, в силу того, що у них вже є досвід роботи. Однак в силу цього, значна частина працівників органів прокуратури Болгарії може ніколи не мати можливості пройти початковий курс навчання, який має позитивні відгуки. Для того, щоб стати прокурором у Румунії, необхідно закінчити Національний інститут судівництва («НІС»). Це — звичайний спосіб. Інший окремих і незвичайний спосіб має місце лише тоді, коли є нестача магістратів (суддів та прокурорів). Цей спосіб не передбачає проходження навчання в НІС. Оскільки ці два способи не включають проходження офіційного початкового навчання, вони не будуть детально розглянуті у даному дослідженні.

2. Болгарія

а. Загальний огляд

47. Остання Стратегія судової реформи Болгарії⁶³ визнає, що розвиток судової системи залежить від стану людських ресурсів і, отже, спрямована на забезпечення того, щоб правосуддя здійснювали висококваліфіковані фахівці з високою моральністю та належною мотивацією.⁶⁴ Болгарія має комплексне законодавство (Закон про судову систему), що регулює всі аспекти судової системи країни, у тому числі програму початкового навчання для суддів і прокурорів.⁶⁵ Перший крок осіб, які прагнуть стати прокурорами за такою процедурою початкового навчання, полягає в успішному складенні щорічного централізованого конкурсного іспиту.⁶⁶ Другий крок полягає в тому, що таким особам потрібно завершити 9-місячну програму навчання, що відбувається в Національному інституті юстиції (НІЮ), із оцінкою «зараховано». Кількість молодших прокурорів, які завершують НІЮ, коливається щороку між сорока та п'ятдесятьма випускниками. Ті особи, які завершують навчання стають молодшими прокурорами та працюють два роки разом із досвідченим куратором. Взаємини між куратором та учнем постають як невід'ємна частина навчання нових прокурорів. В свою чергу, куратори проходять серйозний вишкіл щодо того, як найбільш ефективно виконувати свою функцію. Позитивні оцінки реформ у НІЮ засвідчують зміцнення його потенціалу завдяки навчальній програмі та вдосконаленню методології, а також застосуванню новітніх інтерактивних методів навчання.

б. Передумови призначення та початок навчання

48. Заявники повинні бути громадянами Болгарії та:

- мати вищу освіту у сфері права з відповідною спеціалізацією;
- пройти стажування відповідно до Закону про судову систему та отримати компетентність та знання у сфері права; а також

- відповідати необхідним етичним та професійним стандартам із дотриманням правил професійної етики для прокурорів, суддів та слідчих суддів.⁶⁷

в. Процес відбору для допуску до навчання

49. Кандидати на посаду беруть участь у щорічному централізованому конкурсному іспиті. Вища рада суддів («ВРС»)⁶⁸ за поданням Генерального прокурора визначає вільні посади для молодших прокурорів на кожний наступний рік.⁶⁹ ВРС жеребкуванням встановлює 20 відсотків із кількості вільних посад в органах прокуратури. Інформацію про вільні посади ВРС оприлюднює у Державному віснику, центральному щоденному виданні, а також на веб-сайті ВРС. В оголошенні міститься інформація про:

- кількість та тип посад;
- перелік документів, які необхідно подати;
- кінцевий термін та місце подання таких документів;
- програму конкурсного іспиту;
- дату, час та місце проведення конкурсного іспиту.

50. Кандидат може взяти участь у конкурсі на посаду молодшого прокурора в тому разі, якщо він/вона відповідає зазначеним вище вимогам та надасть необхідні документи адміністрації ВРС. Одна із комісій ВРС⁷⁰ розглядає подані документи та допускає до конкурсного іспиту усіх кандидатів, що відповідають вимогам. Перелік допущених та недопущених осіб (із зазначенням обґрунтування) оприлюднюють на веб-сайті ВРС не пізніше ніж за 7 днів до дня проведення конкурсного іспиту.

51. Іспит проводять члену Комісії згаданої у пункті 50, що складається із голови, чотирьох постійних членів та двох, які перебувають у резерві. В залежності від кількості кандидатів ВРС може створити більш ніж одну конкурсну комісію. Ім'я кожного члена комісії зазначається у рішенні ВРС. Іспит складається з письмового та усного іспиту, які оцінюються за шестибальною шкалою. Письмовий іспит, суть якого полягає у розгляді навчальної судової справи, є анонімним.

52. Результати письмового іспиту оприлюднюють у місці загального доступу всередині будівлі ВРС, а також на її веб-сайті. Кандидат, який склав письмовий іспит з оцінкою не нижче ніж 4.5, допускається до усного іспиту. Конкурсна комісія оприлюднює результати усного іспиту у публічному місці всередині будівлі ВРС, а також на її веб-сайті упродовж семи днів після проведення іспиту. Кандидат, що успішно склав конкурсні іспити, протягом семи днів із дня оприлюднення результатів подає заяву,

⁶³ http://www.justice.government.bg/Files/UPDATED_STRATEGY_EN_ADOPTED__EN_635576978036934663.pdf.

⁶⁴ Інститут правових ініціатив Болгарії та Американська Асоціація Юристів, Ініціатива з верховенства права, *Огляд судової реформи в Болгарії*, лютий 2013, ст.17.

⁶⁵ Чинну редакцію Закону надруковано в 69-му виданні Державного вісника від 5 серпня 2008 року; http://www.vks.bg/English/vksen_p04_06.htm.

⁶⁶ Правників, що мають не менш ніж три роки досвіду роботи прокурорами, слідчими, адвокатами або на інших офіційних юридичних посадах, можуть одразу призначити до складу судівництва без необхідності наявності досвіду роботи на посаді молодшого прокурора або судді. В рамках такого прямого призначення, таким особам не потрібно проходити офіційної програму початкового навчання і в силу цього такий вид призначення на посаду не буде розглянуто далі.

⁶⁷ На посаду прокурора, судді або слідчого судді не може бути призначено громадянина Болгарії, якого було засуджено до позбавлення волі за умисне кримінальне правопорушення або який страждає від психічної хвороби.

⁶⁸ ВРС є постійно діючим органом, що складається із двадцяти п'яти членів, які представляють судову владу та забезпечують її незалежність, визначають її склад та організацію роботи судової системи, та керують її діяльністю, без втручання у незалежність судових органів. Для підтримки своєї діяльності у ВРС створюються постійні та тимчасові комісії.

⁶⁹ Після оголошення про щорічний конкурсний іспит кількість посад не може бути змінена.

⁷⁰ Комісія з розгляду пропозицій та атестації суддів, прокурорів і слідчих суддів. Конкурс проводиться конкурсним комітетом, що складається з голови, чотирьох постійних членів та двох, які перебувають у резерві. Залежно від кількості кандидатів, ВРС може створити більш ніж один конкурсний комітет. Постійним членом комісії повинен бути принаймні один доктор юридичних наук. Члени комісії з призначення на посаду повинні мати ранг, рівний або вище, ніж в оголошеній вакансії. Імена кожного члена комісії зазначаються у рішенні ВРС.

якою підтверджує участь у рейтингу на конкретну посаду (наприклад прокурор, суддя або слідчий суддя), на яку він подається у конкретний орган.

53. Конкурсна комісія розставляє кандидатів за рейтингом на кожну посаду відповідно до їхнього результату, що складається з суми оцінок за письмовий та усний іспити, а також середньої оцінки за державні іспити. Голова конкурсної комісії скеровує до ВРС подання про призначення кандидатів. ВРС ухвалює рішення про призначення кандидатів відповідно до їх рейтингу, допоки кількість вільних вакансій не буде повністю вичерпана.
54. Після складання присяги кандидатом, що успішно пройшов конкурсний відбір, його призначають молодшим прокурором в регіональну прокуратуру. Молодший прокурор призначається на дворічний строк; цей строк може бути продовжено на шість місяців відповідно до рішення ВРС. Керівник прокуратури, у яку призначено молодшого прокурора, зобов'язаний призначити куратора (прокурора з досвідом) стежити за роботою молодшого прокурора та сприяти його професійному розвитку (здійснювати наставництво).⁷¹ Цей куратор надає експертні рекомендації, які спрямовані на спрощення процесу інтеграції новачка в судову систему. Кураторський досвід відіграє надзвичайно важливу роль у питанні надання новачкам практичних інструментів для виконання своїх щоденних обов'язків.
55. Відразу ж після вступу на посаду молодші прокурори проходять обов'язковий дев'ятимісячний «курс початкового навчання» у НІЮ. Упродовж проходження початкового навчання вони отримують щомісячне утримання від НІЮ в розмірі 70% від базового окладу молодшого судді та/або прокурора. Вони не платять за навчання, однак самостійно покривають витрати за проживання та харчування під час їх перебування в Софії.
56. Після завершення дворічного строку молодший прокурор складає іспит, під час якого використовується система оцінювання «зараховано/незараховано»⁷². Після складення іспиту, молодшого прокурора призначають на посаду прокурора регіональної прокуратури. Якщо у прокуратурі, де він працював раніше, вакантних посад немає, прокурору пропонують вакантну посаду в іншій прокуратурі.

г. Характер навчальної установи

57. Навчання проводиться в НІЮ, що є державною установою та юридичною особою відповідно до законодавства Болгарії. НІЮ розташований в Софії. Установа фінансується із бюджету судової системи, із програм та проектів, внесків, а також із власних прибутків отриманих від навчання. ВРС надає у бюджет НІЮ кошти, які необхідні для здійснення усього навчання, що передбачене законодавством.

58. Національним інститутом юстиції керує правління. До нього входять чотири представники від ВРС та три представники від Міністерства юстиції. Голова Верховного касаційного суду є *ex lege* членом правління за квотою ВРС і його головою. Міністр юстиції є *ex lege* членом правління за квотою Міністерства юстиції.

59. Правління:

- i. призначає та звільняє директора та заступника директора НІЮ;
- ii. ухвалює навчальні програми;
- iii. приймає проект бюджету НІЮ та подає його до ВРС;
- iv. ухвалює внутрішні правила;
- v. узгоджує склад програмної ради НІЮ;
- vi. встановлює кількість працівників;
- vii. ухвалює трирічний бізнес-план;
- viii. організовує, скеровує та контролює участь НІЮ в ЄМПС.⁷³

60. Щоденне функціонування НІЮ організовує директор, якого призначає правління на трирічний строк із правом перепризначення після оцінки правлінням ефективності його діяльності.

г. Викладачі

61. Прокурори, судді, слідчі судді, професори права та наукові співробітники можуть бути постійними викладачами у НІЮ. У ході виконання цих обов'язків вони перебувають в офіційній відпустці або за рішенням ВРС можуть перебувати у відрядженні при відповідному клопотанні та фінансуванні НІЮ. Відбір викладачів є спільним зусиллям партнерів НІЮ (таких як ВРС, Міністерство юстиції, міжнародні донори та програми). Викладачі навчаються навчальним методикам для дорослих, що відповідають системі навчання «тренінг для тренерів». Протягом їхнього навчання вони готують навчальні матеріали та проводять навчальні презентації. У деяких навчальних заняттях можуть брати участь іноземні спеціалісти.
62. НІЮ усвідомлює, що навчання викладачів є освітнім фундаментом ефективною та сталою установи. Відповідно до стратегічного плану, внутрішніх положень та процедур, а також структури навчального плану НІЮ зобов'язаний забезпечити, щоб викладачі опанували принципи навчання. Із цією метою НІЮ створив посаду «прокурора-тренера», який навчає інших прокурорів методиці викладання, а також визначили «суддів-кореспондентів» у більшості прокуратур для того, щоб інституціоналізувати формування добре навчених викладачів. Використання Болгарією викладачів та керівників на робочому місці дає можливість плавно входити у судову систему

⁷¹ Прокурорів-кураторів готують в НІЮ; між ними регулярно відбуваються зустрічі з метою обміну досвідом. Мета цих зустрічей полягає в тому, щоб діяльність молодших суддів та прокурорів відповідала початковому навчанню, яке вони отримують у НІЮ.

⁷² Якщо молодший прокурор отримує «незараховано», він за три місяці складає іспит ще раз. Якщо молодший прокурор не складає і цей іспит, тоді його звільняють із займаної посади.

⁷³ Рішення правління приймаються простою більшістю голосів (більше половини членів); проте це не стосується рішень щодо питань, наведених вище у пунктах і – iv. Рішення, що стосуються цих пунктів, повинні прийматися більшістю у дві третини членів правління.

прокурорам, що навчаються. Цей підхід приділяє особливу увагу практичному аспекту навчання на індивідуальній основі. Куратор, як правило, є досвідченим прокурором та володіє хорошими педагогічними навичками. Мета наставництва на робочому місці полягає в збереженні рівня ефективного управління та створенні можливостей і умов для здобуття непрямих знань, що ґрунтуються на досвіді, а також створенні належних підстав для обговорення результативності та ефективності роботи.

д. Орган, відповідальний за навчальний план

63. Програмна рада надає НІЮ консультативну підтримку. Цю раду призначає правління, до складу якої входять видатні спеціалісти з теорії права та практики. Члени програмної ради залучаються до підготовки та оновлення навчальних програм, які ухвалює правління за поданням директора.

64. Після завершення початкового навчання та перед вступом на посаду новий прокурор продовжує отримувати підтримку від НІЮ. Закон зобов'язує НІЮ спостерігати за роботою своїх випускників упродовж перших двох років їхньої роботи. Такий обов'язок НІЮ дає останньому можливість отримувати відгуки про те, наскільки програма початкового навчання (наповнення, організація тощо) відповідає вимогам практики.

е. Тривалість навчання

65. Починаючи з 1 січня 2012 року тривалість курсу початкового навчання збільшено з 6 до 9 місяців. Проте навчання, про яке йдеться в цьому дослідженні, як уже було зазначено,⁷⁴ триває 2 роки і 9 місяців, оскільки, ті особи, які стали молодшими прокурорами після завершення дев'ятимісячного курсу початкового навчання, повинні пропрацювати ще два роки під наглядом куратора.

є. Суть навчання

66. НІЮ, а особливо його програма початкового навчання, набуває все більшого значення та отримує позитивні відгуки від суддів. Вона також отримала схвальні міжнародні відгуки.⁷⁵ Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) вважає цю установу у сфері суддівського навчання найкращою у східній Європі. НІЮ постійно зміцнює свій потенціал завдяки навчальному плану та покращенню методології і застосуванню новітніх інтерактивних методів навчання.⁷⁶ Його стійкість ґрунтується на увазі до стратегічного планування, теорії навчання дорослих осіб, а також інтенсивній просвітницькій програмі, що дозволяє бути у постійному зв'язку з найкращими фахівцями та експертами судової системи Болгарії.⁷⁷

67. Програма початкового навчання охоплює такі основні дисципліни:

- цивільне право та цивільно-процесуальне право;
- кримінальне право та кримінально-процесуальне право;
- конституційне право;
- етика та корупція;
- теми, що стосуються законодавства Європейського Союзу та *Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод*.

68. Основний підхід ґрунтується на тому, що кандидати на посаду вже продемонстрували власні достатні знання щодо теоретичних предметів під час проходження ретельного процесу відбору. Відтак, програма зосереджена на:

- отриманні практичних знань і професійних навичок;
- поглибленого ознайомлення зі сферами, що мають безпосереднє відношення до майбутньої роботи (у тому числі права прокурорів і суддів) та виконуваних обов'язків;
- етичних правил;
- взаємовідносинах із медіа;
- психології;
- судово-медичних експертизах та судовій бухгалтерії;
- формуванні впливу на робоче середовище в судовій системі;
- створенні командного духу та сприянні колегіальним відносинам між прокурорами, суддями та слідчими суддями.

ж. Метод оцінювання

69. У ході дев'ятимісячного навчання в НІЮ молодші прокурори складають проміжні іспити та беруть участь у навчальних судових процесах. Коли вони почнуть власну активну професійну діяльність, вони все ще потребуватимуть експертних рекомендацій від куратора для сприяння їхньої інтеграції у структуру прокуратури та для надавання практичних інструментів для виконання їхніх щоденних обов'язків. Закон зобов'язує НІЮ стежити за діяльністю своїх випускників упродовж перших двох років їхньої професійної роботи. Куратори проходять навчання в НІЮ та періодично зустрічаються для обміну методами, які спрямовані на те, щоб діяльність прокурорів відповідала початковому навчання, яке вони отримали в НІЮ.

70. Куратори також беруть участь в оцінюванні молодших прокурорів та суддів, яке проводить ВРС. Крім того, такі куратори щоквартально подають до НІЮ звіт, у якому описують свою діяльність як куратора, розглянуті справи, відвідані заходи, відмітки щодо діяльності новачка тощо. Департамент НІЮ із питань початкового навчання поміщає усі отримані дані до особової справи кожного молодшого судді та скеровує її до ВРС.

⁷⁴ Див. пункт 47.

⁷⁵ Європейська комісія, *Структура суддівського навчання в ЄС, Болгарія, Національний інститут юстиції, вересень 2012 року*.

⁷⁶ USAID, *Зміцнення судової влади Болгарії, 1999 – 2007 роки*.

⁷⁷ Ініціатива «Верховенство права» Американської асоціації юристів, *Огляд реформи судової системи Болгарії, лютий 2013 року*.

3. Нідерланди

а. Загальний огляд

71. Нідерланди реформували систему органів прокуратури таким чином, що станом на сьогодні у державі існує три типи прокурорів: повноправні прокурори, які закінчили початкове навчання, помічники-прокурори та ад'юнкт-прокурори.

72. Останні два типи прокурорів були введені відповідно до нової ідеї про те, як мають працювати органи прокуратури. Так, було вирішено, що в разі розгляду незначних справ помічник-прокурор – особа, відповідальна за підготовку справи, повинен бути саме тією особою, яка й буде представляти справу в суді. Раніше ці два завдання виконували відповідно радник із правових питань та прокурор. Ад'юнкт-прокурор – це помічник у розгляді великих справ. Він чи вона має повноваження представляти обвинувачення у судових засіданнях перед слідчим суддею, а також може бути другим прокурором у справі, представляючи обвинувачення на формальних засіданнях, як слухання «*pro forma*».

73. Вимоги до навчання помічників-прокурорів і ад'юнкт-прокурорів є меншими, ніж для повноправних прокурорів.

б. Передумови призначення та початок навчання

74. Всі кандидати на участь у програмі повинні мати ступінь магістра права і, як правило, мати щонайменше два роки відповідного юридичного стажу (наприклад, працюючи в канцелярії суду чи прокуратури, або в адвокатському бюро). Разом з тим, кандидатами на посаду помічника прокурора також можуть бути студенти, які щойно закінчили університет та отримали освітній ступінь у сфері права.

в. Процес відбору для допуску до навчання

75. Процедуру відбору на посаду прокурора було раніше централізовано, унаслідок чого чотирьом прокуратурам було присвоєно статус «освітніх служб». Однак через велику кількість прокурорів, що навчаються, усі регіональні прокуратури тепер матимуть можливість навчати нових прокурорів.

76. Після оприлюднення вакансії кандидати подають заяву у письмовій формі; а тих, хто проходить початковий відбір, запрошують на співбесіду попереднього відбору. Кандидати, які все ще перебувають на розгляді після цього, проходять оцінювання Організацією органів прокуратури, після чого відбувається співбесіда з конкурсним комітетом.

77. У процесі відбору акцент роблять більше на компетенціях, ніж на юридичних навичках. Компетенції, які вважаються важливими, включають здатність до співпраці, ініціативність, відчуття групи, чутливість до змін у суспільстві та здатність зрозуміло комунікувати у письмовій та усній формах. Особистість кандидата також має значення. Іноді частиною процесу відбору може бути завдання, що містить розгляд справи. Головна мета відбору – знайти не блискучих юристів, а хороших, які, крім усього, мають гарне розуміння людей та суспільства.

78. Кожен кандидат повинен у всіх випадках подати характеристику-декларацію щодо своєї поведінки. Остання є офіційною довідкою, виданою муніципалітетом у якому проживає кандидат, що засвідчує відсутність судимості у кандидата.

г. Характер навчальної установи

79. Навчання, що складається із навчальних курсів, проводить центр *Studiecentrum Rechtspleging*, Центр з підготовки та навчання суддів Нідерландів (ЦПНС), однак практичну частину навчання проводять в органах прокуратури та інших органах для стажування.

80. Центр з підготовки та навчання суддів є установою, що належить організаціям суддів та прокурорів і фінансується ними, а це означає, що його опосередковано фінансує Міністерство безпеки та юстиції. Однак рішення щодо фактичної суми коштів, яку надають для навчання суддів і прокурорів, приймає правління ЦПНС, що складається з членів Ради суддів і Генерального прокурора.

г. Викладачі

81. Більшу частину навчання проводять судді і прокурори з метою забезпечення того, щоб навчання було тісно пов'язане з практикою. Однак навчання також спирається і на інших викладачів, яких залучають, зокрема, з університетів і спеціалізованих бюро, до того ж останніх задіюють, скажімо, коли необхідно викладати комунікативні навички.

82. Доступним також є навчання із забезпечення прокурорів і суддів, які беруть участь у навчанні, навичками викладання, однак воно не є обов'язковим. Навчання з даного питання розраховане і на викладачів, що навчають на робочому місці, і на наставників (кураторів), які інструктують, проводять навчання, дають настанови для молодших колег і коментарі та пропозиції щодо їхньої діяльності. Тому різноманітну програму курсів та інших заходів було розроблено саме для викладачів, що навчають на робочому місці, і наставників та розраховано як на викладачів-початківців, так і на тих, хто вже має більший досвід.

83. Програма включає в себе навчання, консультації з колегами, майстер-класи; у 2012 році був опублікований цифровий посібник для викладачів, що навчають на робочому місці, та кураторів. Окрім того, для викладачів та кураторів регулярно проводять так звані «дні на робочому місці», що дозволяє їм обмінюватися досвідом і зміцнювати зв'язки.

д. Орган, відповідальний за навчальну програму

84. ЦПНС відповідає за програму навчання, але різні елементи програми продовжують змінюватися у відповідь на нові вимоги та отримані коментарі та пропозиції.

85. Оцінку навчання на сьогодні здійснюють у співпраці між прокуратурою та ЦПНС. Очікується здійснення офіційного візиту для оцінювання навчання.

е. Тривалість навчання

86. Фактична тривалість кожної частини навчальної програми залежить від типу прокурора, а також знань та досвіду учасника навчання, що можуть істотно відрізнятися.

87. Таким чином для повноправного прокурора тривалість навчання може варіюватися від 18 місяців до 4 років і визначатиметься індивідуальною програмою навчання, яку спільно сформулюють учасник навчання, ЦПНС та прокуратура, у якій працюватиме прокурор.

88. У випадку помічників-прокурорів існує стандартизована програма, яка триває 12 місяців. Програма для ад'юнкт-прокурорів – більш спеціалізована та триває 18 місяців.

є. Суть навчання

89. Програму навчання для повноправних прокурорів організовано відповідно до таких принципів:

- кожен кандидат є «власником» свого процесу навчання і має проявляти активний підхід до змісту та ходу навчання; кожному кандидату пропонують заохочувальне оточення, у якому він може отримувати необхідні знання та навички;
- поєднання теорії та практики, в результаті чого немає ніякої окремої теоретичної частини;
- необхідність пізнати правове середовище і таким чином бути обізнаним та поінформованим про функціонування установ, пов'язаних із процесом

обвинувачення (судова система, поліція та адвокатура, а також пенітенціарні або експертно-криміналістичні установи);

- здатність представляти органи прокуратури в суді є обов'язковою умовою.

90. У початковій програмі навчання є багато обов'язкових курсів з кримінального та кримінально-процесуального права. Протягом цього періоду кожен кандидат повинен провести 1-2 дні у ЦПНС, а решту часу – в прокуратурі, у якій він працюватиме згодом. Однак, оскільки кандидати матимуть завдання, що стосуються навчання у ЦПНС, вони не можуть вважатися такими, що насправді працюють у цій прокуратурі.

91. Навчання, яке здійснює ЦПНС, так само включає в себе розвиток професійних навичок та навичок роботи з людьми.

92. Наступна фаза навчання має чотири різні етапи: 3-15 місяців практики в прокуратурі та в суді; 2-6 місяців у прокуратурі при апеляційних судах; 6-36 місяців практичного навчання в прокуратурі, суді та стажування за межами судової системи (наприклад у юридичній фірмі, міжнародній організації, Міністерстві юстиції або пенітенціарній чи експертно-криміналістичній установі); і 3-6 місяців поглибленого навчання у відділеннях органів прокуратури.

93. Існують різні види «координаторів по навчанню»: один протягом усього навчання і один для кожної конкретної фази упродовж якої учасник навчання працює у конкретному робочому середовищі. Перший, разом із кандидатом буде визначати його/її потреби в навчанні як практичної, так і теоретичної частин.

ж. Метод оцінювання

94. Оцінювання потенційних повноправних прокурорів проводиться не шляхом здачі іспитів, а шляхом розгляду особистого портфоліо кожного кандидата, у якому він/вона збирає свою роботу та завдання. Ці портфоліо розглядаються як такі, що дозволяють зрозуміти, що було вивчено і які компетенції вдалося опанувати. Таким чином, існує низка компетенцій, якими учасник навчання повинен володіти по завершенню програми навчання. Ці компетенції зміщено на завершальні етапи кожної частини/ фази програми навчання. У такий спосіб стає зрозуміло, як учасник навчання може показати, що він (вона) опанував необхідні різні навички.

95. Куратор навчання відповідає за формальне оцінювання в ході навчання та проводить зустрічі з кандидатом кожні три місяці для обговорення його або її успіхів. Після завершення навчання оцінку кандидату надає керівник прокуратури, у якій збирається працювати новий прокурор. Очевидний вибір було зроблено на користь відокремлення кураторів/наставників учасників навчання від процедури оцінювання. Однак дискусії щодо цього елемента системи початкового навчання все ще тривають.
96. Кандидат, який двічі не здатен довести свою професійну придатність виступати в суді та розробити свій навчальний план на весь період навчання, повинен залишити роботу.

4. Польща

а. Загальний огляд

97. Основний спосіб для того, щоб стати прокурором, полягає в проходженні двоетапної навчальної програми: її перша частина є поєднанням теорії та практики, а друга є суто практичною. Далі такій особі потрібно попрацювати рік консультантом (по суті – це випробувальний термін) перед тим, як отримати право бути призначеним прокурором. Допуск до навчальної програми відбувається на основі конкурсного відбору. Разом з тим, прокурором можна стати і за умови складання іспиту після 5 років роботи помічником прокурора.
98. Основний спосіб, описаний вище, наразі реформується, і цілком ймовірно, що оновлення призведуть до того, що навчання стане ще більш практичним. Однак, ці деталі ще не визначені.

б. Передумови призначення та початку навчання

99. Кожен випускник, який завершив п'ятирічне навчання на юридичному факультеті та отримав ступінь магістра права,⁷⁸ вважається «юристом». Однак, така особа не може виконувати будь-які спеціальні завдання або виступати перед судом без проходження подальшого навчання. Для того, щоб стати прокурором, кандидат повинен пройти початкове навчання в Національній школі судівництва та прокуратури (НШСП), Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury.
100. Окрім ступеня магістра права, особи, які прагнуть стати прокурорами, повинні бути громадянами Польщі, користуватися усіма цивільними правами, володіти бездоганними особистими моральними якостями, не мати судимостей та мати достатньо хороше здоров'я, що дозволить виконувати завдання учасника навчання.

101. На сьогодні, система початкового навчання складається з двох етапів: загальне навчання, яке прокурори проходять спільно із суддями і яке триває 12 місяців, та подальша програма навчання прокурорів, що триває 30 місяців. Кандидати на посаду прокурорів отримують грошове утримання протягом загального початкового навчання, а упродовж другого етапу працевлаштовуються помічниками прокурорів у прокуратурах на підставі трудових договорів. Особи, які успішно склали підсумковий іспит, призначаються на посаду помічника прокурора і в цій якості здатні виконувати майже всі обов'язки прокурора. Пропрацювавши принаймні рік на посаді помічника прокурора вони можуть бути призначені на посаду прокурора.

102. У 2017 або 2018 році чинну систему буде замінено одноетапною програмою навчання прокурорів, яка триватиме 36 місяців.⁷⁹

103. Незалежно від навчання, отриманого в Національній школі судівництва та прокуратури, будь-який випускник юридичного факультету, який пропрацював помічником прокурора, може скласти іспит, необхідний для отримання посади прокурора. Генеральний прокурор пропонує особам, які проходять іспит, перелік посад у прокуратурі (посади помічників) на конкретно визначений період. Такі особи обирають з даного переліку собі посаду відповідно до їх місця в рейтингу. Суддів (а також адвокатів та нотаріусів, які пропрацювали на цій посаді упродовж трьох років) можуть призначити помічниками або прокурорами без складання будь-якого додаткового іспиту, за умови наявності вакансії в прокуратурі.

в. Процес відбору для допуску до навчання

104. Кандидатів для проходження поточного початкового навчання у НШСП, обирають відповідно до централізованої процедури за допомогою двоетапного письмового іспиту, що перевіряє знання кандидатів у сфері права, а також їхню здатність застосувати такі знання на практиці.
105. Перший етап полягає в проходженні тесту, що складається зі 150 питань, які в основному стосуються матеріальних і процесуальних питань цивільного, кримінального та адміністративного права, а також конституційного права. Під час другого етапу кандидати повинні написати рішення у трьох ситуативних судових справах із цивільного, кримінального та адміністративного права. Усі відповіді кандидатів опечатуються та перевіряються незалежною комісією. Максимальна кількість балів за тест становить 150 балів, а за вирішення ситуативної судової справи – 75 балів. Кількість балів, яку отримує кожен кандидат, впливає на його місце у рейтингу. У 2016 році 1998 осіб подали заяви на складення іспиту. 1710 осіб успішно пройшли першу

⁷⁸ Її можна отримати на юридичному факультеті в Польщі або в іноземному вищому навчальному закладі, який визнають у Польщі.

⁷⁹ Для кандидатів на посаду судді також розроблять схожу, але окрему програму.

частину іспиту, і лише 218 осіб було допущено до навчання. Міністерство юстиції щороку визначає кількість місць для навчання.

106. Для нових програм навчання суддів і прокурорів існуватиме єдина процедура відбору. Це буде двоетапний конкурсний відбір, що складатиметься з тесту, який перевірятиме знання кандидатів у різних сферах права, та письмової роботи, яку перевірятимуть на здатність кандидатів застосувати правове обґрунтування, принципи тлумачення законодавства та класифікації фактів. До другого етапу конкурсу потраплять лише ті кандидати, котрі отримали мінімальний прохідний бал за тест, який кожного разу визначається Міністром юстиції. Кількість таких кандидатів не може більш ніж удвічі перевищувати кількість вільних місць. Тест та письмове завдання складає команда конкурсного відбору, яку призначає Міністр юстиції, він же згодом ухвалює зміст тесту і завдань. Після завершення процесу відбору тести і завдання оприлюднюються на веб-сайті НШСП. Після відбору Рада, яку призначив Міністр юстиції, подає директорів НШСП рейтинг кандидатів на проходження програми навчання суддів та прокурорів. Порядок у переліку залежить від суми балів, що їх набрали кандидати під час обох етапів конкурсу.
107. Особи, імена яких містяться в переліку, матимуть право звертатися до директора НШСП із клопотанням про допуск до програми навчання. Відмову в допуску можна оскаржити, подавши скаргу Міністрові юстиції. Рішення останнього, в свою чергу, може бути переглянуто в адміністративному суді.

г. Характер навчальної установи

108. НШСП як юридичну особу було створено на підставі Закону від 23 січня 2009 року. Свою діяльність вона почала 4 березня 2009 року.⁸⁰ Це єдина центральна установа у Польщі, що відповідає за початкове та професійне навчання суддів та прокурорів.
109. НШСП діє на підставі статуту, що визначає її структуру, головний офіс, логотип, а також метод і характер імплементації навчальних заходів. Статут НШСП набирає чинності шляхом прийняття відповідної постанови Міністром юстиції. Крім того, Міністр юстиції наглядає за відповідністю діяльності НШСП правовим нормам і статуту.
110. Фінансові ресурси на функціонування НШСП та імплементацію її статутних завдань виділяються із коштів державного бюджету, що перебувають у віданні Міністра юстиції. Також НШСП має власні прибутки, які витрачає на свою діяльність. Крім того, вона виконує свої завдання, використовуючи кошти отримані від Європейського Союзу.

г. Викладачі

111. Для того щоб стати викладачем НШСП, потрібно бути суддею, прокурором або експертом з необхідного питання та отримати рекомендацію від ради програми⁸¹ НШСП, при цьому, Міністр юстиції має право накладати вето на будь-яку кандидатуру, ухвалену радою.
112. Викладачі також виконують обов'язки керівників для молодших прокурорів на робочому місці (тобто для прокурорів у прокуратурах) на практичних етапах. Вони проводять інструктажі, навчають молодших прокурорів, направляють у роботі та надають їм відгуки щодо їхньої діяльності.
113. Для викладачів немає систематичної або обов'язкової програми, яка була би схожою до методики навчання «тренінги для тренерів». Проте НШСП пропонує викладачам та керівникам/кураторам на робочому місці відвідувати низку різноманітних семінарів щодо методики викладання та покращення їхніх дидактичних навичок. Ці семінари розраховані як на викладачів-початківців, так і на тих, хто має більший досвід викладання. У матеріалах, які розробляють з організаційною метою для кожної зустрічі (зустрічі/навчання для викладачів тривають один тиждень та відбуваються щомісяця), фігурують також питання, що стосуються методики викладання. Так само існують редакційні матеріали, що описують методи проведення семінарів із викладачами права та складання навчальних матеріалів.

д. Орган, відповідальний за навчальний план

114. Рада програми навчання НШСП (яку призначає наразі Міністр юстиції) складається з 18 членів: Міністра юстиції, Генерального прокурора, трьох членів, висунутих Національною радою судівництва і Національною радою прокуратури відповідно, та по одному члену, визначеному (відповідно) першим головою Верховного суду, головою Верховного адміністративного суду, головою Головної ради адвокатів, головою Національної ради правових радників, головою Національної ради нотаріусів та основних організаційних структур університетів, які проводять навчання у сфері права. Членом ради програми навчання може бути лише суддя, прокурор, особа, що має ступінь професора права або доктора права, або суддя чи прокурор у відставці. Строк повноважень членів ради програми навчання складає чотири роки.
115. До обов'язків Ради програми навчання входить складання щорічних планів навчальних заходів НШСП та узгодження плану початкового правового навчання.

⁸⁰ Вісник законодавства, № 2012, пункт 1230

⁸¹ Щодо якої див. пункти 114-115 нижче.

е. Тривалість навчання

116. Як було зазначено вище, зараз навчання складається з двох етапів: початкове навчання, яке триває 12 місяців, та окреме навчання для суддів і прокурорів, що триває 30 місяців.
117. 30 листопада 2009 року було запущено першу програму початкового навчання, і з того часу шість груп учасників завершили своє навчання. У 2016 році сьома група учасників розпочала своє навчання, а восьма група розпочне його в цьому році.
118. Особи, що успішно завершать програму загального початкового навчання, можуть у майбутньому працювати помічниками прокурора або подавати документи на допуск до спеціалізованого навчання прокурорів. Допуск таких осіб до цього навчання залежить від їх місця в рейтингу, який формується на основі кількості балів отриманих упродовж усіх іспитів, і середньому арифметичному оцінок, отриманих у ході програм стажування. Межі допуску до спеціалізованого навчання встановлює Міністерство юстиції, проте сам факт допуску визначає директор НШСП. Рішення останнього може бути оскаржено Міністром юстиції, а в подальшому - у судовому порядку.
119. У 2013-2015 роках перші три класи кандидатів на посаду прокурорів завершили 30-місячну програму навчання прокурорів та були призначені Генеральним прокуратуром на посади помічників загального організаційного відділу прокуратури. Протягом трьох років вони виконували усі завдання, покладені на прокурора, враховуючи всі застосовні статутні обмеження. Останнім етапом, який повинні завершити помічники перед тим, як вони можуть бути призначені на посаду прокурора, є період оцінювання. 8 грудня 2015 року Генеральний прокурор призначив районними прокурорами перших двох кандидатів, що завершили програму навчання прокурорів.
120. Як вже було зазначено, поточна схема буде замінена на одноетапну програму навчання прокурорів, що триватиме 36 місяців. Її зміст та організація ще уточнюються. Відтак, ще невідомо, чи існуватиме потреба в проходженні будь-якого формального навчання на додаток до часу роботи в прокуратурі, а також чи буде НШСП відігравати в цьому роль, а якщо буде – то яку саме.

є. Суть навчання

121. Упродовж кожного місяця загального початкового навчання, яке діє зараз, кандидати на посаду проходять тижневий курс теоретичних занять (5 днів – 40 годин). Ці заняття зосереджені на аналізі судової практики та справ, а також на вирішенні судових справ. Іноді учасники навчання беруть участь у змодельованих судових розглядах. Лише невеликий відсоток занять проводять як звичайні лекції.

122. Кожен тиждень теоретичних занять супроводжується подальшим трьохтижневим практичним навчанням у відділах прокуратури, судах, поліцейських відділах, підрозділах податкових адміністрацій, управліннях пенітенціарних установ тощо (план навчання є унікальним для кожного учасника), тобто є навчанням в процесі роботи. У ході такого практичного навчання учасники (під наставництвом керівників практичного стажування, роль яких виконують досвідчені прокурори та судді тощо) працюють над конкретними питаннями, які обговорювалися під час попереднього теоретичного заняття (зокрема, вони складають конкретні рішення або клопотання).
123. За новою схемою кандидати у прокурори працюватимуть у прокуратурах, а їхні програми стажування буде організовувати не директор НШСП, а регіональні прокурори. Реформа програми призведе до того, що учасники навчання будуть наділені повноваженнями, якими користуються помічники прокурора. Крім того, після 12 місяців навчання майбутні прокурори складатимуть іспит, мета якого полягає у перевірці їхніх знань та навичок із врахуванням усього пройденого матеріалу відповідно до навчального плану. Успішно склавши цей іспит, учасники навчання отримують можливість підтримувати державне обвинувачення в суді у тих справах, у яких підготовче провадження було завершено у формі дізнання.

ж. Метод оцінювання

124. Кожне теоретичне навчальне заняття починається з тесту. Проте варто зазначити, що такий тест ніколи не проходить у формі есе або тесту з багатьма варіантами відповідей. Як правило, учасники повинні написати рішення або скласти клопотання на основі реальних матеріалів справи. Тест завжди стосується тематики попередньої теоретичної частини та практичного навчання, що відбулося безпосередньо після неї. Перед тестом члени екзаменаційної комісії проводять семінар, під час якого вони обговорюють з учасниками занять будь-які питання, що стосуються предмету тесту. Наступний семінар вони проводять одразу після тесту. Під час практичних занять учасників оцінюють їхні керівники.
125. Після завершення усього навчального циклу кандидати на посади складають підсумковий (прокурорський) іспит. Питання на іспит надає комісія, яку призначає Міністр юстиції, проте сам іспит проводить інша комісія, яку також призначає Міністр юстиції. Рейтинг осіб складається відповідно до оцінок, отриманих за підсумковий іспит (додатково можуть враховуватися також оцінки керівників стажування та результати згаданих вище іспитів).

126. Рада програми НШСП відповідає за оцінювання загального початкового навчання та відповідного початкового навчання для суддів і прокурорів. Воно відбувається після завершення щомісячних семінарів, а також після завершення кожного із видів навчання. Увагу під час оцінювання зосереджено на таких питаннях як якість лекцій і окремих занять, а також складність іспиту. Відділ досліджень і аналітики НШСП вивчає заповнені опитувальні форми та складає звіт, який подає директоріві НШСП та Раді програми НШСП. Висновки цього звіту ретельно вивчають, і за необхідності вносяться зміни до організації окремих занять. Крім того, Рада програми також ретельно оцінює діяльність викладачів, оскільки є відповідальною за їхній відбір.

5. Румунія

а. Загальний огляд

127. У Румунії процес початкового навчання для прокурорів та суддів регулюється законодавством.⁸² Обидві професії належать до судівництва (судді та прокурори є магістратами), відтак кандидати на ці посади проходять однаково початкове навчання в Національному інституті судівництва (National Institute of Magistracy), що триває 2 роки. По завершенню першого року навчання учасники навчання обирають свою подальшу професію – прокурор чи суддя. Другий рік навчання в основному проходить у судах першої інстанції та прокуратурах при цих судах.

128. Вивчення права упродовж початкового навчання в основному є практичним. Таке навчання готує майбутніх прокурорів та суддів до ефективного та відповідального виконання обов'язків своєї професії. Оцінювання знань і навичок, отриманих у ході початкового навчання, складається з формативного та підсумкового оцінювань. Успішно склавши випускний іспит у Національному інституті судівництва, його учасники отримують статус молодшого прокурора або судді. У цьому статусі вони працюють рік, після чого складають ще один іспит щодо перевірки їхніх спроможностей. Осіб, які його склали, Вища рада судівництва (Superior Council of Magistracy) підтверджує на посадах.

б. Передумови призначення та початку навчання

129. Кандидати, що прагнуть стати прокурорами чи суддями, повинні мати вищу освіту у сфері права. Зазвичай шлях до вступу у судівництво пролягає у складанні вступного іспиту до Національного інституту судівництва. У разі успіху кандидати стають «слухачем юстиції».⁸³

130. Інший шлях, яким можна потрапити до судівництва, є нестандартним і використовується лише тоді, коли відчутним є брак суддів і прокурорів. Він не передбачає проходження будь-яких формальних програм початкового навчання.

в. Процес відбору для допуску до навчання

131. Процес набору суддів є виключною компетенцією Національного інституту судівництва. Відбір кандидатів ґрунтується на комплексному процесі, під час якого оцінюють їхню професійну компетентність та репутацію. Іспит на професійну компетентність є комплексним та складається з трьох етапів. Перший етап – це 100 питань із декількома варіантами відповідей. Вони стосуються основних положень цивільного, цивільно-процесуального, кримінального та кримінально-процесуального права. Кожну з цих тем охоплено 25 питаннями. Для того щоб пройти перший етап іспиту, учасники повинні правильно відповісти на не менш ніж 70 питань. Остаточна оцінка на 75% залежить від цього етапу.

132. Другий етап полягає в логічному обґрунтуванні 100 питань, що містять декілька варіантів відповідей. Під час цього тесту визначають: а) логічне обґрунтування; б) аналітичне мислення та в) здатність розуміти комплексний письмовий тест. Остаточна оцінка на 15% залежить від цього етапу. Для успішного складання другого етапу кандидат повинен правильно відповісти не менш ніж на 30 питань. Третій етап іспиту полягає у співбесіді, мета якої – визначити а) мотивацію, б) етику та в) вербальні і невербальні навички спілкування. Остаточна оцінка на 10% залежить від співбесіди.

133. Кандидати складають іспит на професійну компетентність у низхідному порядку відповідно до середніх оцінок, в рамках встановленого обмеження по кількості наявних вакансій для суддів та прокурорів. Окрім того, із кожного предмета потрібно набрати не менше ніж 5 із 10 балів, а середня оцінка не має бути нижчою за 70%. Увесь процес ґрунтується на принципах:

- прозорості,
- рівності між кандидатами,
- конфіденційності тестів.

г. Характер навчальної установи

134. Національний інститут судівництва є державною установою, що наділений правоздатністю. Він не є частиною національної системи освіти і не регулюється законодавством, що визначає атестацію вищих навчальних закладів. Виключно Національний інститут судівництва здійснює початкову підготовку майбутніх прокурорів і суддів. Навчання організовується і координується на національному рівні. Окрім того, Національний інститут судівництва відповідає за службову підготовку прокурорів і суддів, а також навчання викладачів. Діяльність Національного інституту судівництва координується Вищою радою судівництва.

⁸² Закон № 303/2004 про статус суддів і прокурорів. Рішення Вищої ради судівництва № 127/2007 про ухвалення Положень про Національний інститут судівництва. Офіційний сайт Міністерства юстиції Румунії (сайт румунською мовою): <http://legislatie.just.ro>.

⁸³ У відповідному законодавстві цей метод описано як «звичайний».

135. Національним інститутом судівництва керує директор, два заступники директора (що спеціалізуються на початковому та службовому навчанні відповідно) і Вчена рада Національного інституту судівництва. Вчена рада вирішує усі питання, що стосуються організації і функціонування інституту. Вона складається з 13 членів, що обираються на трирічний строк.⁸⁴
136. Членами Вченої ради є:
- суддя Вищого суду касації та юстиції;
 - прокурор прокуратури при Вищому суді касації та юстиції;
 - суддя апеляційного суду;
 - прокурор прокуратури при апеляційному суді міста Бухарест;
 - 3 професори, що представляють найбільш престижні університети Румунії;
 - 4 представники викладацького складу Національного інституту судівництва;
 - представник від учасників навчань для суддів та прокурорів.
137. Національний інститут судівництва частково фінансується із державного бюджету та частково, за рахунок коштів наданих міжнародними програмами або в рамках співпраці з низкою національних та міжнародних партнерів. Бюджет Національного інституту судівництва чітко визначено в межах бюджету Вищої ради судівництва. Приблизно половину усього бюджету Національного інституту судівництва виділяють на початкові навчальні заходи. Більшість цього бюджету відраховують на грошові утримання для учасників навчання.

г. Викладачі

138. Національний інститут судівництва, дотримується думки, що якість підготовки, яку він забезпечує, залежить від викладачів, яких до цього залучає інститут. Вчена рада та Вища рада судівництва ухвалили документ — «*Статут викладацького складу Національного інституту судівництва*», який регулює питання набору, оцінювання та можливого звільнення викладачів Національного інституту судівництва. Інститут набирає викладачів окремо для початкового навчання та підвищення кваліфікації. Процес набору, навчання та оцінювання викладачів скерований на досягнення таких цілей:
- імплемувати прозору, об'єктивну та гнучку процедуру набору та оцінювання викладачів;
 - навчати викладачів матеріального і процесуального права, а також методик викладання;
 - створити мережу викладачів із метою охоплення усіх сфер навчання;
 - збільшити кількість постійних викладачів, особливо тих, які працюють прокурорами та суддями.
139. На першому етапі процедури призначення конкурсний комітет з відбору викладачів розглядає подану заяву. Після її розгляду, комітет визнає заяву як «рекомендовану» чи «не рекомендовану». Лише ті кандидати, чиї заяви було визнано «рекомендованими», можуть пройти до наступного етапу.

140. Викладацький склад Національного інституту судівництва, як правило, охоплює нинішніх суддів та прокурорів, кандидатури яких було ухвалено Вченою радою, а вони зі свого боку надали згоду на відрядження. З метою проведення професійного процесу навчання Національний інститут судівництва використовує акредитований академічний склад з випускників юридичних вузів, румунських та іноземних експертів, а також спеціалістів у сфері права. Кандидатів на ці посади обирає конкурсний комітет, який призначають рішенням Вченої ради. Комітет дотримується публічної та прозорої процедури, яка залежить від об'єктивних критеріїв, що обираються як частина стратегії набору викладачів, ухваленої Вищою радою судівництва.
141. Після попереднього оцінювання конкурсний комітет проводить співбесіди з кандидатами та визначає їх детальні критерії. Такі критерії включають – здатність спілкуватися та взаємодіяти під час роботи з дорослими; володіння спеціалізованими знаннями; змога вивчати різні джерела (як румунською, так і іншою поширеною іноземною мовою); здатність планувати та організовувати; володіння дидактичними навичками; а також уміння співпрацювати, робити свій внесок та інтегруватися в команду. Після співбесіди конкурсний комітет виставляє кандидатам оцінки від 1 до 10 за кожним із критеріїв, визначених вище. Лише ті кандидати, мінімальна оцінка яких буде не нижчою за 8, зможуть пройти до наступного етапу. Упродовж третього етапу відбору кандидати виконують обов'язки викладачів під час демонстраційного семінару перед групою викладачів. Після цього найкращі кандидати проходять ще одну співбесіду. Цей процес є дуже ретельним.
142. Після прийняття на роботу викладачів, комплексна політика також передбачає постійне оцінювання їхньої діяльності. Усі результати такого оцінювання фіксують у центральній базі даних Національного інституту судівництва. Завдяки базі даних можна отримати загальну картину якості навчання, яку надає Національний інститут судівництва, а також індивідуальне оцінювання кожного викладача (загальне, щорічне або після кожного семінару). *Статут викладацького складу Національного інституту судівництва* надає інституту можливість провести чітку, об'єктивну та зрозумілу процедуру відбору. Крім того, чітко передбачено права, обов'язки викладача та обставини, за яких його може бути звільнено. База даних, у якій зберігаються результати оцінювання, дозволяє Національному інституту судівництва користуватися єдиною методикою оцінювання для того, щоб і на далі покращувати якість свого навчання та можливості викладачів. Оцінювання є основою для формування пропозицій щодо переліку викладачів на наступний рік.
143. Викладачі Національного інституту судівництва можуть працювати на постійній (512 академічних години протягом року, але не більше ніж 32 академічних години упродовж місяця) або частковій основі (не більше ніж 32 академічних години протягом місяця). Викладачі проходять щорічне навчання за програмою, яку ухвалює Вища рада судівництва. Програма навчання викладачів спрямована на:
- нових викладачів;

⁸⁴ Цей термін може бути продовжено (окрім випадків із учасниками занять – суддями: їхній термін може бути продовжено лише на 1 рік).

- викладачів, що висловили бажання пройти таку програму;
- викладачів, щодо яких Національний інститут судівництва ухвалив рішення про те, що вони повинні пройти додаткові навчальні курси у зв'язку з результатами оцінювання, які вони отримали в минулому році.

144. Експерт Національного інституту судівництва із питань освітніх наук бере участь у наборі, навчанні та оцінюванні викладачів. Він також відповідає за встановлення єдиного підходу в питанні навчання викладачів педагогічним методам викладання, які використовуються у ході навчальної діяльності.

д. Орган, відповідальний за план навчання

145. Педагогічна рада є дорадчим органом, який на запит Вченої ради вносить пропозиції щодо політики в у сфері освіти Національного інституту судівництва (в основному щодо плану навчання, змісту курсу та програм відділу з навчання). Членами Педагогічної ради є:

- директор і 2 заступники директора інституту;
- координатори навчальних предметів;
- штатні професори для кожного предмета; та
- 2 координатори з практичного навчання (один для груп суддів, а інший – для груп прокурорів).⁸⁵

е. Тривалість навчання

146. Початковий курс навчання триває 2 роки.

є. Суть навчання

147. Початкове навчання має практичний характер в рамках якого не повторюється навчальний матеріал, який учасники навчання вже пройшли в юридичних вузах. Практичний характер початкового навчання забезпечується, з одного боку, тим, як учасники працюють під час занять (їм надають реальні «справи», до яких вони повинні сформулювати правові рішення), а з іншого боку – викладачами, які в основному є практиками (70% із них є нинішніми суддями і прокурорами).

148. 15% занять початкового навчання зосереджено на основних дисциплінах, а 85% – це семінари і обговорення, позакласні проекти і конференції, ознайомлювальні поїздки за кордон (до Європейського суду з прав людини, Суду Європейського Союзу, інших європейських навчальних установ, до сфери компетенції яких входить підготовка кадрів), двосторонні програми обміну, стажування в різних національних та міжнародних організаціях, які мають відношення до професії, наукові дискусії, внутрішні та міжнародні конкурси для учасників навчання тощо.

149. Перший рік початкового навчання проходить у Національному інституті судівництва, а другий – стажуванням у прокуратурах або судах першої інстанції. Мета першого року навчання полягає в тому, щоб майбутні прокурори та судді отримали:

- необхідні знання у сфері права без дублювання тих знань, які вони вже здобули протягом навчання в університеті;
- практичний погляд на роботу різних правових установ;
- методи, властиві професіям судді та прокурора;
- логічний, структурований спосіб мислення;
- європейський погляд на право;
- розуміння потреб, що виникають внаслідок прямого застосування права Європейського Союзу та практики Європейського суду з прав людини;
- усвідомлення розуміння того, що вони належать до професії у судовій сфері;
- відкритість щодо інших сфер суспільного життя; та
- необхідні знання іноземних мов та інформаційних технологій.

150. Перший рік загального навчання у Національному інституті судівництва є обов'язковим. Разом з тим учасники навчання також можуть відвідувати певні факультативні заняття. Наприкінці першого року вони обирають професію, у якій хотіли б бачити себе (прокурор чи суддя), і протягом другого року проходять спеціалізоване навчання відповідно до обраної професії. Практичний підхід до навчання триває і упродовж другого року початкового навчання. Майже увесь час виключно присвячується практиці в судах та прокуратурах. Для того щоб надати учасникам навчання повноцінну освіту, періоди практичної роботи організують також і в інших державних установах, які задіяні в судовій сфері або у відправленні правосуддя, зокрема таких, як Конституційний суд, Рахункова палата, пенітенціарні установи й реабілітаційні центри для неповнолітніх, Інститут судової медицини, Національний інститут кримінології та юридичні фірми. Крім того, до учасників навчання на другому році навчання в Національному інституті судівництва прикріплюються керівники, а практичні заняття в кожному суді чи прокуратурі курують два координатори практики, що спостерігають, контролюють та оцінюють виконання завдань, які здійснюють учасники навчання.

151. Під час початкової підготовки майбутні прокурори проходять навчання з таких предметів:

- Порівняльні судові системи
- Порівняльне право
- Європейське право і процес
- Психологія
- Філософія та етика
- Економіка
- Історія
- Іноземні мови

⁸⁵ Двох представників координаторів із здобуття практичних навиків щорічно обирає Генеральна асамблея, яку скликає директор Національного інституту судівництва, він же у ній є головою.

152. Упродовж навчання вони отримують такі загальні професійні знання:

- Спілкування
- Інформаційні технології
- Управління
- Криміналістика
- Методологія закону про відправлення правосуддя
- Адміністративне право
- Господарське право
- Конституційне право
- Сімейне право і юстиція щодо неповнолітніх
- Європейська конвенція з прав людини
- Право інтелектуальної власності
- Антимонопольне право
- Законодавство у сфері довкілля
- Законодавство у сфері прав споживачів
- Податкове право
- Міжнародна співпраця у цивільних і кримінальних справах
- Пеналогія.

153. Двадцять відсотків питань, що містяться у плані початкового навчання, стосуються неюридичних дисциплін.

ж. Метод оцінювання

154. Після завершення дворічного періоду початкового навчання його учасники повинні скласти теоретичний і практичний іспит для визначення того, чи здобули вони знання, необхідні для виконання обов'язків прокурора або судді. Учасників, які успішно склали іспит, як правило, призначають відповідно до закону на посаду (судді/прокурора), яку вони обрали після першого року навчання в Національному інституті судівництва. Учасники навчання, які не спромоглися успішно скласти іспит, можуть скласти його повторно наступного разу, коли його буде проводити Інститут. Якщо учасник навчання не з'явився на іспит без поважних причин або не склав його повторно, такого учасника не можна призначити суддею чи прокурором, окрім того, ця особа повинна відшкодувати грошове утримання та плату за навчання.

155. Вища рада судівництва призначає молодших суддів і прокурорів відповідно до їхніх загальних середніх оцінок, отриманих шляхом додавання трьох середніх оцінок на кінець кожного року навчання та оцінки за випускний іспит Національного інституту судівництва. Після призначення тривалість випробувального строку/стажування триває один рік.

156. Випускники Національного інституту судівництва повинні відпрацювати 6 років на посаді судді чи прокурора. Якщо протягом цього строку таку особу буде звільнено (за власним бажанням чи з інших причин), вона має відшкодувати кошти, витрачені на грошове утримання та навчання.

157. Програма підготовки суддів та прокурорів у Румунії має високу репутацію. За ініціативою Європейського парламенту у 2014 році 7 експертів Європейської мережі підготовки суддів завершили проект, метою якого було формування передового досвіду навчання суддів та прокурорів в Європі.⁸⁶ Дослідження проводилося на основі опитувальника, розповсюдженого серед усіх національних навчальних установ ЄС, а також трьох академічних установ.

158. В рамках проекту такі навчальні методики, які представив Національний інститут судівництва, були високо оцінені, як хороші та передові:

- оцінка потреб у навчанні;
- інноваційні методи навчання;
- інноваційні програми або навчальні плани;
- інструменти навчання для підвищення рівня знань законодавства ЄС;
- міжнародна співпраця; та
- оцінювання учасника навчання та викладача.

⁸⁶ Імплементція пілотного проекту – Європейська судова підготовка – Етап 1 «Дослідження передового досвіду навчання суддів і прокурорів», квітень 2014 року.



ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

1. Вступ

159. У цьому розділі дослідження спершу визначає спільні риси початкового навчання в усіх чотирьох країнах, щодо яких проводилося дослідження; а також окремі аспекти навчання, щодо яких підходи різняться. Щодо останнього важливо пам'ятати про те, що початкове навчання прокурорів повинно брати до уваги особливості судової системи, у якій такі прокурори працюватимуть після завершення навчання, відтак це може бути причиною існування відмінностей в підходах.

160. Далі в розділі міститься огляд різноманітних методів навчання, які були визначені у посібнику ЄМПС особливо ефективними та які використовуються у деяких із країн або в усіх чотирьох країнах, щодо яких проводилося дослідження.⁸⁷

2. Чотири країни

а. Орган, що відповідає за навчання

161. У всіх чотирьох країнах, щодо яких проводилося дослідження, початкове навчання для осіб, що прагнуть стати прокурорами, починається з етапу, який є спільним для осіб, що прагнуть стати суддями. Як правило, це стосується усього першого періоду навчання. Проте у випадку Нідерландів та Польщі таке навчання триває лише декілька днів упродовж кожного місяця, оскільки більшість часу учасники навчання проводять у прокуратурах або інших установах, які пов'язані із правоохоронною діяльністю.

162. Той факт, що окремі елементи навчання суддів та адвокатів є спільними, не має великого значення, оскільки під час такого навчання розглядають питання, необхідні для виконання обов'язків представниками обох професій, а більшість елементів навчання прокурорів у будь-якому випадку орієнтовано на практичні аспекти ролі обвинувачення. Крім того, використання однієї і тієї ж установи для початкового

навчання суддів та прокурорів у деяких випадках може бути відображенням їхнього спільного статусу у відповідній країні, такого як магістратів (судді та прокурори), і/або бути обумовленим економічними чинниками.

163. Установа зазвичай має певну незалежність від виконавчої гілки влади незалежно від того, чи створена вона під егідою професійних органів самоврядування або має окремий правовий статус і лише опосередковано фінансується Міністерством юстиції. Однак у випадку Польщі, таку установу безпосередньо підпорядковано Міністерству юстиції попри те, що вона утворена окремо на підставі закону.

б. Вимоги до вступу

164. У всіх чотирьох країнах особи, що прагнуть стати прокурорами, повинні отримати освітній ступінь, у якому право має бути переважаючим елементом. Тільки у Нідерландах існує додаткова вимога щодо наявності відповідного досвіду роботи перед допуском до початкового навчання.

165. У всіх країнах, за винятком Нідерландів, процес відбору включає в себе проведення іспиту. Для Польщі та Румунії цей іспит зосереджено на знанні законодавства і його застосуванні в практичному контексті. Натомість в Болгарії іспит складається із вирішення навчальної судової справи та усного іспиту. У Нідерландах замість іспиту проводять низку співбесід. Разом з тим, кандидата можуть попросити вирішити навчальну судову справу. Основне завдання відбору полягає у встановленні компетенцій кандидата на посаду прокурора та характеру його особистості, оскільки ці обидва пункти вважаються особливо важливими для виконання ролі обвинувачення.

в. Тривалість навчання

166. Тривалість початкового навчання в чотирьох країнах відрізняється. Однак є певна схожість у Болгарії, Польщі і Румунії. У цих країнах спочатку триває період перебування в навчальній установі, який коливається від 9 місяців до одного року, за яким йде практичний етап, що триває від одного до двох із половиною років.

167. Підхід у Нідерландах досить сильно різниться через те, що такий період залежить від досвіду окремої особи, а також типу прокурорської посади, яку особа прагне обійняти. Навіть для осіб, які прагнуть стати повноправними прокурорами, тривалість навчання може коливатися між 18 місяцями та 4 роками, що відображає надзвичайно індивідуальний підхід до навчання.

⁸⁷ Див. огляд підходів навчання в усіх державах-членах Європейського Союзу тут: Імплементація пілотного проекту – Європейська судова підготовка – Етап 1 «Дослідження передового досвіду навчання суддів і прокурорів».

г. Викладачі

168. The 168. Як правило, викладачів в усіх чотирьох країнах обирають з суддів та прокурорів. Проте до їхнього складу так само належать викладачі права з університетів, а також викладачі інших спеціальностей.
169. Викладачі, які проводять заняття в навчальній установі, можуть працювати там на постійній основі, мати часткову зайнятність, чи залучатися ситуативно. При цьому, особи, які проводять навчання упродовж практичного етапу є прокурорами або фахівцями в іншій сфері правоохоронної діяльності.
170. У Болгарії і Румунії викладачі навчальної установи, повинні проходити навчання щодо методик викладання для дорослих. У Нідерландах та Польщі зобов'язання проходити таке навчання відсутнє, проте можливість для цього існує і його проходження заохочується. Окрім того, у цих двох країнах таке навчання є доступним не тільки для осіб, що проводять заняття в навчальних установах, але й для тих, хто проходить навчання в органах прокуратури. Прокурори в Болгарії, які курують роботу молодших прокурорів, мають хороші педагогічні навички та пройшли комплексне навчання щодо того, як виконувати цю функцію.
171. У цьому контексті варто відзначити Румунію, де передбачено проведення постійного оцінювання викладачів.

г. Навчання та його оцінювання

172. У всіх чотирьох країнах навчання, яке проводиться у навчальній установі, поєднує в собі надання знань та розвиток практичних навичок. У цій схемі особливу увагу приділяють поєднанню теорії та практики. Лише в Румунії можна спостерігати деякі зусилля щодо охоплення галузей матеріального права, однак і вони поєднуються з іншими заняттями, які спрямовані на полегшення роботи на посаді прокурора.
173. У всіх чотирьох країнах заняття, що проходять у навчальній установі, є обов'язковими, проте в Нідерландах та Польщі більш практична частина першого етапу навчання передбачає створення індивідуалізованої програми, яку розробляють самі учасники навчань. Окрім того, у цих двох країнах певні елементи першого етапу навчання учасники проходять не в прокуратурах; у Нідерландах це також відбувається протягом другого етапу, який є виключно практичним.
174. Детальний зміст навчальної програми, яку застосовують у Болгарії, Польщі і Румунії, встановлює або рекомендує Рада програми або педагогічна рада навчальної установи.

У випадку Болгарії та Польщі склад цих органів не обмежено прокурорами, до них також входять відомі фахівці теорії права та практики (Болгарія) і професори (Польща).

175. Підхід до оцінювання навчання істотно різниться в чотирьох країнах. Так, у Болгарії після дев'ятимісячного курсу навчання відбувається лише одне оцінювання у формі іспиту, а в Польщі проводять безперервне тестування у вигляді навчальних судових справ упродовж першого етапу навчання та письмового іспиту наприкінці усього навчального циклу. В свою чергу, в Румунії існує лише теоретичний і практичний іспит, який складають наприкінці дворічної програми навчання. У Нідерландах іспитів не передбачено: оцінювання ґрунтується на особистому портфоліо учасника навчання, яке складається з його робіт та оцінок за увесь курс навчання.

д. Оцінювання навчання

176. У всіх чотирьох країнах відсутні положення щодо формального зовнішнього оцінювання навчальних програм. У Болгарії, Польщі і Румунії навчальна програма є предметом розгляду і оновлення Ради програми або педагогічної ради, а в Нідерландах вона ґрунтується на співпраці між прокуратурою та навчальною установою, спираючись в основному на отримані коментарі та пропозиції. Проте в Нідерландах в певний момент очікується здійснення більш офіційного візиту для оцінювання навчання.

3. Ефективні методи навчання

а. Вступ

177. Огляд найбільш актуальних висновків щодо передового європейського досвіду у питанні методики навчання можна знайти у посібнику ЄМПС. Деякі тези, що містяться в ньому, висвілено в цьому дослідженні.
178. У посібнику ЄМПС зазначено, що раніше під час навчання прокурорів (і суддів) використовували методи навчання, що є аналогічними до тих, які зазвичай застосовують в університетах. Ці методи, зокрема, передбачають, що професор чи викладач стоїть перед класом, а учасники навчання намагаються занотувати все сказане. Результати навчання осіб, що отримували таке навчання, згодом перевіряли шляхом складення ними письмовому іспиту. Зазвичай виявлялося, що учасник навчання є більш спроможним скласти письмовий іспит, аніж повністю зрозуміти тему заняття з програми.
179. Проте в посібнику ЄМПС наголошено на тому, що замість того, щоб надавати пасивним та активним учасникам навчань – майбутнім прокурорам – значні обсяги теоретичних знань, початкове навчання повинно сприяти професійному розвитку майбутніх прокурорів за допомогою практичної демонстрації важливості питань, які

є предметом навчання. Вважається, що такий підхід допоможе дорослим учасникам навчання визначити потреби для сталого розвитку їхніх професійних здібностей, навичок і знань. Окрім того, на думку більшості, такий підхід також допоможе їм зрозуміти, що проблеми варто розуміти набагато ширше - за межами правових і судових питань.

180. Серед практик, що втілюють такий зорієнтований на учасника підхід, варто відзначити використання навчання в групах, кураторство, електронне та змішане навчання, проходження практики й окремі підходи до оцінювання.

б. Навчання в групах

181. Однією з істотних складових навчання, зорієнтованого на учасника, є навчання в групах, яке цілковито сфокусоване на практиці та за своєю суттю є інтерактивним. Надзвичайно доцільним вважається ознайомлення учасників із вивченням навчальних судових справ, рольовими іграми та навчальними судовими процесами, які засновані на «реальних» справах. Окрім того, корисно доручати учасникам навчання готувати короткі презентації для своїх колег, особливо на вибрані процесуальні теми.

182. Оскільки ідеальною є активна залученість абсолютно кожного учасника групи до процесу навчання, розмір групи суттєво визначатиме майбутній успіх цього методу навчання. Дослідження показали, що початкове навчання групи може бути справді ефективним лише тоді, коли група є дійсно невеликою (до 20 осіб). Перевага надається групам, що складаються із 12-18 осіб.

183. Окрім того, із метою стимулювання, навчальне середовище для учасників навчання повинно слугувати першочергово місцем для зосередження їхньої уваги та енергії на навчанні, а не на «самопідтримці». Для них важливим є те, щоб вони почувалися вільними та були дійсно готові визначати, що для них є складним у навчанні і що вони хочуть покращити. В результаті, особа, яка курує навчання учасників, не повинна бути тією ж особою, яка їх (постійно) оцінює.⁸⁸

в. Кураторство

184. Визнається, що майбутній прокурор, який проходить початкове навчання, буде схильний застосовувати передові методи роботи здобуті від досвідчених практиків, із застосуванням цінностей і навичок, які, за інших обставин не можна отримати з підручників. Однак для того, щоб таке індивідуальне стажування виявилось успішним як для викладача, так і для учасника навчання, необхідно дотримуватися деяких вимог:

- у якості кураторів варто обирати лише тих прокурорів, що отримують особисту користь від постійного професійного спілкування з молодими та обов'язково

недосвідченими колегами, оскільки не кожен досвідчений практик є гарним викладачем або куратором;

- викладач або куратор повинен мати дидактичні навички, щоб мотивувати і заохочувати учасника навчання (щоб гарантувати, що він або вона активно працює зі справами, не маючи страху отримати особисті негативні деморалізуючі коментарі, навіть у разі допущення помилок, оскільки вони обов'язково будуть);
- прокурор, якому важко впоратися зі своїм «нормальним» робочим навантаженням, не може бути викладачем або куратором. Варто враховувати, що кураторство учасника навчання протягом декількох тижнів або навіть місяців вимагає багато часу та аналізу. Крім того, оплата праці за викладання або кураторство ніколи не повинна бути його головним стимулом; та
- хороший викладач або куратор початкового навчання повинен мати змогу наприкінці стажування об'єктивно оцінити діяльність учасника навчання у письмовому звіті.

г. Електронне навчання та змішане навчання

185. Вважається, що добре продумане електронне навчання може бути корисним методичним інструментом початкової підготовки, але водночас також визнається, що веб-навчання не може замінити «живе» навчання в групах та початкове навчання за методикою «рівний-рівному». Незважаючи на це, якісні вступні модулі електронного навчання можуть допомогти створити однаковий рівень знань у групі перед тим, як фактичне навчання в ній розпочнеться. Це вказує на необхідність змішаного навчання, у якому об'єднується веб-навчання та стаціонарне навчання.

186. Звісно, що основна інформація щодо процесуальних вимог, належного розгляду матеріалів справи та правил належної поведінки може бути успішно надана учасникам навчання за допомогою засобів електронного навчання. У таких випадках у програмі доцільно використовуються переваги сучасних систем управління технологічним контентом. Тести і вправи (декілька варіантів вибору, пошук відповідників тощо) із механізмами самооцінювання можуть бути успішним завершенням програми. Сертифікати, надані за успішне проходження одного етапу електронного навчання, можуть бути вимогою для продовження всієї навчальної програми.

187. Слід також зазначити, що всі навчальні установи чотирьох країн є членами програми Ради Європи HELP. Програма HELP є Європейською програмою у сфері прав людини для представників юридичних професій, яка існує для підтримки держав-членів Ради Європи в імplementації Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод, а також інших договорів у сфері прав людини на національному рівні.⁸⁹ HELP забезпечує високу якість та індивідуальні засоби навчання для всіх представників юридичних професій. Вони доступні через платформу електронного навчання, що містить як курси дистанційного навчання, так і ресурси для самостійного навчання на національних мовах

⁸⁸ Див. детальніше <http://www.coe.int/en/web/help/home>.

⁸⁹ ЄМПС у межах власної програми «AIKOS» сприяла такому обміну між державами-членами ЄС; кожен учасник повинен був взяти участь у двохтижневих заняттях: одні – як приймаюча сторона у власній країні, а інші – як відвідувачі в іншій країні.

держав-членів. Ці курси та ресурси розроблені відповідно до методики, яка враховує сильний брак часу, з яким стикаються усі представники юридичних професій.

188. Мережа програми HELP є єдиною загальноєвропейською навчальною програмою у сфері прав людини, яка провадить навчання за методикою «рівний-рівному», а чотири навчальні установи, охоплені дослідженням, як і представники національних навчальних закладів для суддів і прокурорів та асоціацій адвокатів в державах-членах, мають можливість не лише використовувати ресурси цієї платформи, але й вносити свій вклад у розвиток тих, які будуть додані до неї.

г. Проходження практики

189. Для того, щоб бути ефективним, важливо, щоб прокурор знав не тільки організацію, у якій він працюватиме, а й правове середовище та специфіку роботи інших практиків, які співпрацюють з органами прокуратури. Тому в посібнику ЄМПС зазначено важливість того, щоб початкове навчання передбачало проходження обов'язкових навчальних періодів у зовнішніх установах, зокрема в судах, в'язницях, офісах приватних адвокатів та юридичних відділах приватних компаній. Така складова навчання може навіть перейти у проходження практики у правових системах інших держав.⁹⁰

д. Підходи до оцінювання

190. Оцінювання учасників навчання є надзвичайно важливим. Його мета повинна полягати в тому, щоб виключити не тільки тих осіб, які не готові та не реагують на потребу постійного оновлення власних поведінкових, процесуальних та практичних знань, але й тих, хто за власним темпераментом та рівнем етики є неспроможним виконувати ті особливі завдання, які покладаються державою на прокурора.

191. Для оцінювання навчання на початковій навчальній програмі, у першу чергу, необхідно визначити, що саме буде оцінюватися; а це є знання, навички і ставлення. Крім того, оцінка цих параметрів має бути зроблена як до, так і після навчання.

192. Всі оцінки повинні відображати діяльність, що зорієнтована на учасника навчання та мають бути безперервними і підсумковими.

193. Безперервне оцінювання допомагає вивчати учасників упродовж майже всієї тривалості їхнього навчання. Іншими словами, вони будуть оцінюватись безпосередньо в ході навчального процесу, а не тільки після його завершення. Безперервне оцінювання

може допомогти відстежити покращення знань учасника навчання. До того ж воно здатне вказати на необхідність надання учаснику навчання більшого рівня підтримки та порад. Відтак, учасники матимуть ширші можливості для удосконалення своїх знань.

194. Підсумкове оцінювання відбувається після завершення навчання. Воно надає інформацію, яка підсумовує результати процесу навчання. Протягом цього етапу формальне навчання відсутнє, окрім лише окремих занять, що можуть тривати до завершення виконання учасниками відповідних завдань. Для отримання підсумкової оцінки можуть бути використані критерії успішності, що розроблені на основі низки стандартів або очікувань. Прокурори можуть бути ознайомлені з критеріями успішності перед початком роботи над конкретним проектом для того, щоб вони знали, що від них очікують за кожним критерієм. Оцінки є результатом підсумкового оцінювання.⁹¹

195. Також варто враховувати те, що оцінювання іншими прокурорами та самооцінювання може допомогти розвинути низку навичок, зокрема навички аналізу, критичне мислення та самоусвідомлення, а також надасть учасникам навчання розуміння самого процесу оцінювання.

⁹¹ Існують такі види підсумкового оцінювання: іспити, проекти, портфоліо, оцінка занять учасника навчання, а також самооцінювання викладача.



ДЕЯКІ ЗАКЛЮЧНІ КОМЕНТАРІ ЩОДО РЕФОРМИ ПОЧАТКОВОГО НАВЧАННЯ В УКРАЇНІ

196. Формальні вимоги до кандидатів на посаду прокурора, що визначені в Законі України «Про прокуратуру» можна вважати такими, що принаймні відповідають європейським і міжнародним стандартам.

197. Так, кандидати на посаду прокурора повинні мати вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше ніж два роки.⁹² Крім того, добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах за результатами кваліфікаційного іспиту та підлягає судовому контролю. Разом з тим, варто відзначити відсутність положень про проходження співбесіди кандидатами.⁹³ Також існує вимога проходження протягом одного року спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України «із метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики», яка завершується «складанням іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання».⁹⁴

198. Проте у законі не міститься жодних деталей щодо змісту такої спеціальної підготовки (початкового навчання), оскільки план навчання, його суть та методи оцінювання має встановлювати Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.⁹⁵

199. Незважаючи на це, наявна нормативно-правова база в цілому забезпечує задовільну основу для того, щоб початкове навчання, яке надають кандидатам на посаду прокурорів, відповідало європейським та міжнародним стандартам завдяки тому, що воно враховує підходи і практики інших держав-членів Ради Європи, зокрема тих, які було висвітлено в дослідженні та в посібнику ЄМПС.

⁹² Стаття 27. Для цілей цього положення вищою юридичною освітою є «освіта, здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року) за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку», а стажем роботи в галузі права є «стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра».

⁹³ Статті 28-31. Відповідно до частини 1 статті 31 «кваліфікаційний іспит проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання».

⁹⁴ Частина 1 статті 33.

⁹⁵ Частина 3 статті 33.

200. У першу чергу, вимога про наявність досвіду роботи (хоча варто зазначити, що така вимога не передбачена в усіх країнах), беззаперечно, може забезпечити не тільки певну зрілість кандидатів, а й більший рівень розуміння функціонування правової системи та її впливу на фізичних та юридичних осіб. Цю перевагу буде втрачено, якщо таку вимогу буде сформульовано таким чином, що прийнятним стане наявність лише досвіду роботи в системі кримінальної юстиції, особливо якщо це стосується роботи в правоохоронних органах, оскільки така практика може призвести до того, що кандидати матимуть занадто вузьке розуміння ролі прокуратури.

201. *Необхідно розробити широке визначення поняття «досвід роботи», створивши перевагу для кандидатів, що не працювали в системі кримінальної юстиції або взаємодіяли з нею через підозрюваного чи обвинувачуваного.*

202. По-друге, кваліфікаційний іспит дає можливість встановити не тільки потенційну придатність кандидатів стати прокурором, але й визначити наскільки вони вже володіють знаннями, навичками і поглядами, необхідними для цієї посади, тим самим забезпечити можливість оцінювання їхнього розвитку в ході навчання.

203. *Таким чином, кваліфікаційний іспит повинен використовуватися не лише для допуску до навчання, а й для оцінювання прогресу учасника протягом навчання.*

204. По-третє, у деяких країнах, щодо яких проводилося дослідження, передбачено проведення співбесіди з метою встановлення придатності особи стати прокурором; такий метод оцінювання особи, безумовно, може бути кращим за складення формального тесту.

205. *Тому, необхідно обмірковувати проведення співбесіди на етапі вступу на навчання та за потреби впровадити відповідні законодавчі зміни для уможливлення її проведення.*

206. По-четверте, тривалість навчання, яке необхідно пройти, є дещо коротшим у порівнянні з країнами, що були предметом дослідження. Воно є більшим ніж у Болгарії, але по суті призначення особи на посаду молодшого прокурора включає продовження діяльності із розвитку потенціалу учасника навчання, і, таким чином, його можна порівняти з більш тривалими практичними етапами навчання у інших країнах.

207. *Варто обмірковувати запозичення підходу, який застосовується в Болгарії, після завершення навчання в Національній академії прокуратури України; він повинен відігравати свою роль у підтримці більш досвідчених прокурорів, що спостерігають за роботою новопризначених колег.*

208. По-п'яте, хоча діючі прокурори можуть сформувати ядро тих, хто проводитиме навчання, необхідно забезпечити, щоб учасники навчання також отримали більш

широку перспективу мислення і досвід щодо системи кримінальної юстиції. Крім того, необхідно, щоб усі викладачі (у тому числі й ті, що працюють в органах прокуратури) мали відповідну освіту у сфері методик викладання для дорослих осіб та мали бажання і можливості виконувати ці обов'язки. Водночас, необхідно спостерігати за ефективністю роботи індивідуальних викладачів.

209. *Тому учасники навчання мають проходити навчання із залученням викладачів, що мають великий досвід роботи; крім того, усі такі викладачі повинні мати необхідні навички, час та зусилля для виконання цих обов'язків, а їхня ефективність повинна бути предметом постійного оцінювання.*
210. По-шосте, підготовка кандидатів в прокурори повинна бути перш за все спрямована на виховання цінностей, поглядів та навичок, необхідних для виконання функцій прокурора, у тому числі правильного розуміння усіх обов'язків цієї посади.
211. *Таким чином, увагу необхідно зосереджувати на практичному аспекті навчання як за рахунок використання методології участі в елементах навчання, що відбуваються в Національній академії прокуратури України, так і протягом практичних етапів у прокуратурах та інших відповідних установах.*
212. По-сьоме, хоча існує необхідність проведення певного підсумкового оцінювання наприкінці програми навчання, безперервне оцінювання також позитивно вплине на учасників навчання, оскільки вони зможуть оцінити те, що вони досягли, а у яких сферах їм потрібно покращити знання. Розвиток учасників навчання може також підтримуватися шляхом залучення викладачів/кураторів до процесу навчання, які зможуть надавати не осудливі, а об'єктивні поради.
213. *Відтак, використовувані методи оцінювання повинні бути як безперервними, так і підсумковими, але особи, що виконують обов'язки викладачів/кураторів, не мають проводити таке оцінювання.*
214. Зрештою, важливо щоб програма навчання не була внутрішньо зорієнтованою та розвивала вузький фокус прокурорів. Цей ризик можна зменшити за допомогою залучення осіб не із професії, при розробці та імплементації плану навчальної програми, а також за допомогою постійного зовнішнього оцінювання ефективності програми у формуванні кваліфікованих кандидатів для посаду прокурора.
215. *Таким чином, необхідно розробити положення про включення осіб, які не є прокурорами, до органу в структурі Національної академії прокуратури України, що буде відповідальним за розробку та імплементацію плану навчальної програми. Крім того, програма повинна бути предметом регулярної зовнішньої оцінки.*

Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні

Проект впроваджується Радою Європи та фінансується урядом Данії

Мета проекту

Органи прокуратури та система безоплатної правової допомоги в Україні використовують підвищений інституційний та професійний потенціал для впровадження реформи кримінальної юстиції, забезпечуючи повну відповідність стандартам Ради Європи.

Досягнення мети проекту сприятиме подальшому демократичному розвитку України шляхом розбудови системи кримінальної юстиції, для якої характерні наступні риси:

- Справедливість, дієвість, забезпечення поваги до прав людини та основоположних свобод
- Ефективність у боротьбі зі злочинністю
- Недопущення корупції та відповідальність на інституційному й особистому рівнях
- Довіра громадськості

Очікувані результати

- Реформу прокуратури в Україні впроваджено відповідно до європейських стандартів та передового досвіду
- Підвищено спроможність системи безоплатної правової допомоги надавати доступну та якісну правову допомогу
- Посилено залученість громадськості до процесу реалізації реформ і зросла довіра до організацій, які є основними бенефіціарами проекту

Партнери проекту

Основні бенефіціари: прокуратура України, включно з органами прокурорського самоврядування та органами, що забезпечують діяльність прокуратури, Координаційний центр з надання правової допомоги та центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Додаткові партнери: інші ключові організації системи кримінальної юстиції України та громадські організації

Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні

Проект впроваджується Радою Європи та фінансується урядом Данії

Офіс Ради Європи в Україні
вул. Іллінська, 8, під'їзд 7, поверх 5
Тел.: +38 044 425 60 01 вн. 108, 117, 121
Факс: +38 044 425 60 01 вн. 111
www.coe.int/web/kyiv
www.coe.int/en/web/criminal-justice-reform

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства закону. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

MINISTRY OF FOREIGN
AFFAIRS OF DENMARK



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE