

III. ПРОБЛЕМИ СУДОУСТРОЮ, ПРОКУРАТУРИ ТА АДВОКАТУРИ



Стефанчук М. М.,
доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри правосуддя
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
ORCID ID: 0000–0002–6239–9091

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413–5372.2020.1/126–135>

УДК 343.163

КАДРОВИЙ СКЛАД ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: В ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНИХ ШЛЯХІВ ФОРМУВАННЯ

Анотація. В обґрунтування своєчасності та затребуваності заходів сучасного етапу реформування прокуратури в Україні покладено критерій рівня довіри громадянського суспільства до прокуратури, що цілком відповідає європейському стандарту функціонування цієї інституції у демократичному суспільстві.

Зважаючи на незадовільний стан існуючої моделі функціонування органів прокуратури в Україні, щодо рівня підтримки її суспільством, першочерговими заходами її реформування стали проведення оцінки відповідності діючих прокурорів критеріям професійної компетентності, доброчесності та професійної етики, а також надання можливостей для інших кандидатів, які мають відповідну підготовку, займати посади у прокуратурах всіх рівнів. Моніторинг успішності цієї реформи демонструє слабкі місця в публічній комунікації між ключовими суб'єктами цієї реформи та все ще незмінно низький рівень довіри громадянського суспільства до прокуратури.

З огляду на перманентний стан реформування прокуратури в Україні, який не привів до бажаного рівня легітимності вказаного інституту, виникає потреба у дослідженні формування кадрового складу прокуратури в зарубіжних країнах з метою запозичення успішного досвіду формування цього важливого інституту в державному механізмі забезпечення належного правосуддя.

Мета статті полягає у компаративному дослідженні національних правових систем держав-членів Європейського Союзу з високим рівнем довіри громадянського суспільства до системи правосуддя в частині формування кадрів прокуратури як складової цієї системи, з метою визначення оптимального вектору майбутнього розвитку прокуратури в Україні у цьому аспекті.

Висвітлено особливості правової політики в частині визначення кваліфікаційних вимог до претендентів на посаду прокурора, процедури добору та професійної підготовки прокурорів у державах-членах Європейського Союзу з високим рівнем довіри громадянського суспільства до інституцій, що забезпечують належне правосуддя.

Встановлено, що високий рівень довіри громадянського суспільства до системи правосуддя є у переважно проєкцією відповідної правової політики цих держав, спрямованої на методичну академічну та спеціальну професійну підготовку кадрів системи правосуддя та прокурорів зокрема.

Зроблено висновок про те, що першочергові заходи із реформи прокуратури в Україні повинні бути на сучасному етапі опосередковані кадровим перезавантаженням органів прокуратури не шляхом вибіркової атестації чинних прокурорів, яка має разовий характер, а шляхом системної зміни спеціальної професійної підготовки осіб, що претендують на посаду прокурора та подальшої підготовки діючих прокурорів, з метою досягнення високого рівня їхньої професійної компетенції як передумови зростання рівня довіри громадянського суспільства до прокуратури як інституції загалом.

Ключові слова: прокуратура, формування кадрового складу, професійна компетенція прокурорів, спеціальна професійна підготовка, рівень довіри громадянського суспільства.

Постановка проблеми. У Пояснювальній записці до п. 10 Бордоської декларації «Судді та прокурори у демократичному суспільстві» стверджується, що передумовою довіри суспільства до суддів і прокурорів та основою їхньої легітимності та повноважень є найвищий рівень професійної компетенції осіб, що обіймають такі посади¹. Інакше кажучи, рівень професіоналізму прокурорів та суддів може мати об'єктивовану оцінку через визначення рівня довіри громадянського суспільства до вказаних інституцій – визначальних складових системи правосуддя.

Саме цей критерій – рівень довіри громадянського суспільства – було використано ідеологами чергового етапу реформування прокуратури в Україні, основні положення якого знайшли своє втілення у Законі України від 19 вересня 2019 року № 113 – IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»² в обґрунтуванні своєчасності та затребуваності цих заходів.

Так, у Пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» серед аргументів нагальності прийняття цього законопроєкту було зазначено незадовільний стан моделі функціонування органів прокуратури ні з погляду рівня підтримки її суспільством, ні з погляду належного рівня виконання прокурорами своїх повноважень³. Грунтувалось це твердження на результатах соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова, згідно з яким станом на лютий 2019 року повністю довіряло органам прокуратури лише 2,1%, а повністю не довіряло – 34,8% населення⁴.

Однією із причин такого стану справ авторами законопроєкту визнано негативну, за їхнім визначенням, практику корпоративної закритості професії прокурора, за якої будь-яка особа, незважаючи на її фаховий досвід та рівень професійної підготовки, мала право на зайняття лише найнижчої по-

¹ Opinion No.12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe «On the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society» <<https://rm.coe.int/1680747391> <<https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-16806a1fbd>> дата звернення 7 Березень 2020.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113- IX (2019) 42 *Відомості Верховної Ради України* 238.

³ Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266> дата звернення 7 Березень 2020.

⁴ Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України <<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>> дата звернення 7 Березень 2020

сади у системі органів прокуратури, що, на їхню думку, перекривало можливості для широкого потрапляння нових кадрів на всі рівні органів прокуратури¹.

За таких обставин автори законопроекту вбачали можливість подальшого реформування органів прокуратури лише за умови здійснення першочергових заходів із проведення оцінки відповідності діючих прокурорів критеріям професійної компетентності, доброчесності та професійної етики, а також за умови надання можливостей для інших кандидатів, які мають відповідну підготовку, займати посади у прокуратурах всіх рівнів.

Оцінювати результативність цієї реформи передчасно з огляду на її незавершеність, водночас у процесі моніторингу просування цієї реформи одним із визначальних індикаторів її перспективності, як і будь-якої іншої реформи, цілком справедливо вважається показник її сприйняття громадянським суспільством та експертним професійним (правничим) співтовариством зокрема.

У цьому контексті слід зауважити, що 24 лютого 2020 року соціологічною службою Центру Разумкова було проведено чергове дослідження оцінювання громадянами діяльності влади та рівня довіри до соціальних інститутів, за результатами якого швидше не довіряють або зовсім не довіряють прокуратурі 67,7% (30,9% та 36,8% відповідно) дорослого населення країни за основними соціально-демографічними показниками. На противагу – 18,6% респондентів швидше довіряють та повністю довіряють прокуратурі (16,0% та 2,6% відповідно)², що свідчить про незначний вплив положень реформи на сприйняття громадянським суспільством прокуратури як інституції в цілому на цьому етапі.

Невдовзі після оприлюднення результатів цього соціологічного дослідження відбулися суттєві зміни в такій складовій механізмі моніторингу успішності сучасної реформи прокуратури, як персональна відповідальність за реалізацію її положень, які продемонстрували слабкі місця в публічній комунікації між її ключовими суб'єктами. Так, 5 березня 2020 року Верховною Радою України було висловлено недовіру Генеральному прокурору через низьку ефективність виконання ним своїх обов'язків та, як наслідок, невідповідність займаній посаді³.

Водночас, незважаючи на те, які зміни будуть відбуватися в процесі моніторингу реалізації положень цієї реформи, незмінною залишається мета, для якої вона була ініційована – збільшення рівня довіри громадянського суспільства до прокуратури, який виступає ключовим показником її успішності та ефективності.

Зважаючи на окреслене та виходячи з цілком справедливого позиціонування безпосередньої залежності між рівнем ефективності діяльності прокуратури в Україні та релевантним рівнем довіри громадянського суспільства, представляє науковий інтерес дослідження таких взаємозалежностей в країнах Європейського Союзу з огляду на євроінтеграційне прагнення України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика діяльності органів прокуратури неодноразово ставала предметом наукових дискусій багатьох учених, які досліджували процеси реформування органів прокуратури, серед яких В. М. Бабкова, Є. М. Блажівський, Ю. М. Дьомін, Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Грошевий, Л. М. Давиденко, В. В. До-

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (н 3).

² Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020р.) <<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>> дата звернення 7 Березень 2020.

³ Про висловлення недовіри Генеральному прокурору Рябошапці Р. Г.: постанова Верховної Ради України від 5 березня 2020 року № 526-ІХ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/526-20>> дата звернення 7 Березень 2020.

лежан, О.В. Драган, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, Н.С. Наулік, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, О.М. Толочко, В.В. Шуба, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та інші.

Зазначені вчені зробили вагомий внесок у формування наукових засад організації та діяльності прокуратури в Україні. Водночас перманентний стан реформування прокуратури в Україні, який не призвів до бажаного рівня легітимності вказаного інституту, спонукає до подальшої наукової розвідки організації та діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах з метою запозичення ефективного досвіду формування цього важливого інституту в державному механізмі забезпечення належного правосуддя.

Мета статті полягає у компаративному дослідженні національних правових систем держав-членів Європейського Союзу з високим рівнем довіри громадянського суспільства до системи правосуддя в частині формування кадрів прокуратури як складової цієї системи, з метою визначення оптимального вектору майбутнього розвитку прокуратури в Україні у цьому аспекті.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Відповідно до поставленої мети дослідження становлять інтерес дані Стандарту Євробарометр, згідно з методикою якого здійснюється за підтримки Європейської комісії соціологічне дослідження думки суспільства держав-членів ЄС та країн-кандидатів, зокрема стосовно довіри до інституцій, що репрезентують правосуддя.

Так, станом на листопад 2019 року найвищий рівень довіри до правосуддя та національної правової системи в цілому було зафіксовано в Королівстві Данія (86% опитаних респондентів прагнуть

довіряти вказаним інституціям). Дещо нижчий показник спостерігається у Фінляндській Республіці, Королівстві Швеція, Королівстві Нідерланди та у Великому Герцогстві Люксембург (84%, 77%, 76% та 70% відповідно). Дослідження у Федеративній Республіці Німеччини та Республіці Австрія демонструють, що 69% респондентів у цих державах прагнуть довіряти вказаним інституціям. Найнижчі показники довіри зафіксовано у Республіках Північна Македонія, Хорватія та Болгарія (16%, 20% та 21% відповідно)¹.

З метою виокремлення певних закономірностей у формуванні такого рівня поваги та довіри громадянського суспільства до інституцій системи правосуддя розглянемо деякі особливості формування кадрового складу органів прокуратури як важливої складової системи забезпечення належного правосуддя у деяких з цих країн.

Отже, організація та діяльність всієї судової системи Королівства Данії (далі – КД) визначається Законом від 22 вересня 2017 року № 1101 «Про відправлення правосуддя» (далі – Закон)².

Визначальна роль у цьому процесі належить Міністерству юстиції КД, яке несе відповідальність за такі складові системи правосуддя, як поліція, прокуратура, суди, установи виконання покарань та органи пробації.

Так, Міністерство юстиції дає дозвіл на ведення адвокатської діяльності (§ 119 Закону). Саме за поданням Міністерства юстиції королівським указом призначаються судді КД. При цьому кандидат на посаду судді повинен мати вищу освіту та стаж роботи (на практиці 15–20 років) як юрист при судах, прокуратурі (§ 42 Закону).

Прокуратура Данії (Anklagemyndigheden) підпорядкована Міністерству юстиції, яке здійснює контроль за її діяльністю (§ 98 Закону). Зокрема, Міністр юстиції призначає

¹ Public Opinion. Justice the (NATIONALIN) legal system (11/2009) <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/100>> дата звернення 7 Березень 2020.

² Retsplejeloven <<https://dansklove.dk/retsplejeloven>> дата звернення 7 Березень 2020.

та звільняє з посади прокурорів. Крім того, він визначає чисельність прокурорів та розподіл справ між ними, а також розглядає скарги на дії Генерального прокурора (§ 103 Закону).

Порядок організації та діяльності прокуратури КД визначено у главі 10 Розділу 4 частини першої вказаного Закону. Найвищою посадовою особою в системі прокуратури, повноваження якої поширюються на всю територію країни, є посада Генерального королівського прокурора. Генеральний прокурор та його заступники представляють сторону обвинувачення у всіх кримінальних справах, що розглядаються Верховним Судом (§ 99 Закону).

У судах земель як представник сторони обвинувачення виступають місцеві прокурори або за їхні заступники. В нижчих судах (створюються у кожному із 24 судових округів) сторону обвинувачення представляють так звані поліцейські, які підпорядковуються Міністерству юстиції або адвокати, які щоразу уповноважуються на це одним із прокурорів (§ 106 Закону).

Кримінальне переслідування відносно військовослужбовців здійснюється військовою прокуратурою, яка підпорядковується Міністерству оборони.

Вимоги до кандидатів на посаду прокурора пов'язані з вимогами до кандидатів на отримання статусу адвоката. Так, Генеральний прокурор, прокурори, комісар поліції та інші посадові особи, що уповноважуються представляти сторону обвинувачення в суді, повинні мати вищу юридичну освіту (ступінь бакалавра), а також відповідати всім вимогам щодо попередньої практичної діяльності, що висуваються до адвокатів (п. 1 § 106 Закону). В свою чергу, відповідно до § 119 вказаного Закону кандидат на отримання статусу адвоката повинен мати вищу юридичну освіту (sand. Jur) і стаж практичної юридичної діяльності не менше

трьох років. Крім того, кандидат повинен пройти курс додаткового навчання і скласти теоретичний іспит, а також успішно пройти практичне випробування в судовому процесі.

Викликає інтерес також процес добору на посади прокурорів у КД з огляду на перманентні зміни вітчизняного законодавства в частині визначення вимог до кандидатів на посаду прокурора, порядку професійного добору прокурорів та професійної кар'єри.

Так, добір кандидатів на посади прокурорів здійснюється Міністерством юстиції шляхом подачі кандидатом заяви в електронному вигляді через кар'єрний портал Міністерства юстиції¹, до якої додається офіційний сертифікат бакалавра. Заяви розглядаються комісією з набору при Міністерстві юстиції, яка обирає кандидатів для виклику на співбесіду. У такому випадку претенденту буде надіслана форма, яку необхідно додатково заповнити, а також декларація про згоду на перевірку інформації про кандидата у поліцейських записках.

За результатами співбесіди комісія з найму може прийняти одне з таких рішень: відмовити претенденту; відмовити, водночас визнавши кандидата придатним для однієї із посад, на яку подавалась претендентом заявка; взяти зобов'язання з працевлаштування претендента².

Водночас слід зауважити, що за вимогами законодавства КД висновок комісії з найму про зобов'язання з працевлаштування претендента – це лише початок професійного формування прокурора.

Так, основна підготовка прокурора має стандарт трирічної базової підготовки щойно найнятих працівників прокуратури, яка відбувається під куруванням відповідного наставника. Базова освіта прокурора складається з дев'яти модулів

¹ Justitsministeriet. Karriereportalen <<https://www.justitsministeriet.dk/karriere/karriereportalen>> дата звернення 7 Березень 2020.

² Anklagere ansættes på Justitsministeriets område <<https://anklagemyndigheden.dk/da/vores-ansattelsesprocedure>> дата звернення 7 Березень 2020.

та має на меті забезпечити тісний зв'язок між темами, що викладаються в модулях курсу, навчанням на місці та щоденними робочими завданнями¹.

Завершується така програма підготовки новопризначеного прокурора, що базується на тих викликах, з якими прокурор зіштовхується у щоденній роботі, складенням кваліфікаційного іспиту.

Після того, як прокурор пропрацював від 4 до 6 років, його освіта буде продовжуватись упродовж двох років в офісах Генерального прокурора, Державного прокурора у Копенгагені, Державного прокурора у Виборзі або Державного прокурора по спеціальним економічним і міжнародним злочинам.

У подальшому досвідчені прокурори можуть претендувати на посаду старшого прокурора. Цю посаду може обійняти правник з великим досвідом підтримання обвинувачення, який також може бути наставником для нового працівника, а також консультантом із процесів.

Посаду головного прокурора як керівника прокуратури може обійняти юрист із значним досвідом розгляду кримінальних справ та відповідним управлінським досвідом. Кожні два роки здійснюється оцінювання роботи головних прокурорів Генеральним прокурором та очільником поліції, які надають зворотню інформацію про ефективність його керівництва.

Показовими є також пріоритети, яким надається перевага при рекомендації кандидата на посаду очільника цієї інституції. Так, чинний Генеральний прокурор Данії Ян Рекендорф, який обіймає посаду впродовж останніх двох років, має 37 років стажу практичної діяльності у сфері кримінальної юстиції, 16 з яких – на посаді прокурора².

Правова система королівства Нідерланди містить подібні вимоги до підготовки прокурорів, які призначаються на посади королівським указом за поданням Міністра юстиції. Так, особа, яка претендує на посаду прокурора, повинна мати відповідну юридичну освіту, стаж роботи у сфері юриспруденції не менше шести років, а також повинна пройти відповідну спеціальну підготовку тривалістю до чотирьох років залежно від досвіду роботи³.

Прокуратура королівства Швеції є незалежним органом при Уряді держави. Законодавство королівства Швеції вимагає від осіб, які претендують на посаду прокурора, мати юридичну освіту (ступінь бакалавра) та пройти навчання для державних прокурорів тривалістю від дев'яти до дванадцяти місяців, за результатами якого особа може бути рекомендована для проходження стажування як помічник прокурора тривалістю два роки. У разі успішного завершення такого стажування особа може бути призначена на відповідну посаду прокурора (п. 19, 20)⁴.

Для того, щоб обійняти посаду прокурора у Федеративній Республіці Німеччина, необхідно у повному обсязі володіти тими знаннями, навичками та відповідати тим вимогам, які висуваються до судді, згідно із Законом ФРН «Про суддів»⁵. Оскільки придатність до суддівської служби є критерієм роботи за іншими юридичними професіями (нотаріуса, адвоката, прокурора), то для того, щоб мати право працювати за цими спеціальностями, необхідно пройти повний курс навчання, в процесі якого особа набуває знань та навичок так званого «асесор-юриста» (Rechtsassessor), здатного працювати в будь-якій галузі юриспруденції.

¹ Læs mere om modulerne i Grunduddannelsen <<https://anklagemyndigheden.dk/da/uddannelse>> дата звернення 7 Березень 2020.

² Regeringen har indstillet ny rigsadvokat <<https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Karriere/article10544552.ece>> дата звернення 07.03.2020.

³ Openbaar Ministerie <<https://werkenbijhetom.nl/pakderegie>> дата звернення 07.03.2020.

⁴ Åklagarförordning (2004:1265) <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/aklagarforordning-20041265_sfs-2004-1265> дата звернення 07.03.2020

⁵ Deutsches Richtergesetz <<https://www.gesetze-im-internet.de/drig/BJNR016650961.html>> дата звернення 07.03.2020.

Закон ФРН «Про суддів» містить такі вимоги для отримання статусу судді: університетська юридична освіта (навчання в середньому чотири роки), після завершення якого випускники складають перший державний екзамен; багатопрофільна професійна підготовка – стажування (рефендаріат), яке триває два роки і має на меті отримання практичних навичок у конкретних сферах юридичної діяльності, після чого складається другий державний іспит. При цьому, як правило, середній вік кандидатів на момент складання другого іспиту становить 28–30 років¹.

Аналогічно за законодавством Австрії вимоги до освіти кандидатів на посади прокурорів тотожні вимогам, що висуваються до кандидатів на посади професійних суддів², а саме: вища юридична освіта, судова практика юриста-стажера (до семи місяців), а також практика з підготовки судових справ, яка триває близько чотирьох років з урахуванням попереднього стажування та завершується професійним іспитом.

Порівнюючи цей аспект з вимогами вітчизняного законодавства, слід відмітити, що спеціальна підготовка кандидата на посаду прокурора вперше почала здійснюватися відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Так, згідно з положеннями статті 33 Закону України «Про прокуратуру» спеціальна підготовка кандидата на посаду прокурора триває протягом одного року у Тренінговому центрі прокурорів України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Така спеціальна підготовка завершується складанням

кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання³.

Однак у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» порядок формування кадрового складу прокуратури в Україні було охарактеризовано його авторами як продовження втілення негативної практики корпоративної закритості професії прокурора⁴.

Тому дію ст. 33 Закону України «Про прокуратуру» зупинено до 1 вересня 2021 року згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113 – IX від 19 вересня 2019 року. Водночас відповідно до п. 20 Розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» особи, які успішно пройшли добір на вакантні посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження прокурорами атестації або з інших підстав, *можуть* (виділено авт.) перед призначенням на посаду прокурора бути відправлені на проходження стажування до органу прокуратури.

У розвиток цих положень наказом Генерального прокурора від 10 січня 2020 року № 15 було затверджено Порядок проходження стажування в органах прокуратури⁵, здійснюючи правовий аналіз якого слід констатувати відсутність

¹ Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, Germany, Netherlands and Spain. Research coordinated and edited by: Giuseppe Di Federico <<http://www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>> дата звернення 07.03.2020.

² Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Staatsanwaltschaftsgesetz <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>> дата звернення 07.03.2020.

³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (2014) 87 Офіційний вісник України 2471.

⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (н 3).

⁵ Порядок проходження стажування в органах прокуратури, затверджений наказом Генерального проку-

у ньому таких важливих елементів правової визначеності як підстави для прийняття рішення керівником прокуратури не про призначення кандидата на посаду, а про направлення його на стажування до органу прокуратури, а також строк такого стажування, який визначається на розсуд керівника органу прокуратури. Ці питання набувають особливої ваги з огляду на законодавчі положення про те, що у разі неуспішного проходження стажування такі особи не призначаються на посаду прокурора.

У цьому контексті слід нагадати, що попередній наказ Генеральної прокуратури «Про затвердження Порядку проведення стажування для осіб, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури» від 25 серпня 2016 року № 308 був спрямований на реалізацію вимог п. 5–1 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» та містив положення про підстави такого стажування, а також визначав можливі строки його проведення (до одного року). Як правовий акт, що містить нові норми права, цей наказ був зареєстрований Міністерством юстиції 14 вересня 2016 року, однак згідно з наказом Генеральної прокуратури від 19.11.2018 № 238 був визнаний таким, що втратив чинність, з метою приведення нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України у відповідність до вимог чинного законодавства. На сьогодні накази Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами, не підлягають державній реєстрації, що є ще одним дискусійним заходом, впровадженням Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури».

Таким чином, у контексті досліджуваних питань слід зауважити про нагальну потребу у напрацюванні системного підходу до питань спеціальної професійної підготовки прокурорів в Україні, зокрема у напрямках її нормативної визначеності, загальнобов'язковості, уніфікованості щодо програм підготовки, оптимальних строків її проведення та з урахуванням досвіду держав, які репрезентують високий рівень довіри громадянського суспільства до прокуратури як інституції системи правосуддя. В свою чергу, проведений аналіз правових систем європейських країн з високим рівнем довіри громадянського суспільства до інституцій системи правосуддя дає підстави стверджувати про те, що такий рівень довіри є проєкцією відповідної правової політики цих держав, спрямованої на методичну академічну та спеціальну професійну підготовку кадрів системи правосуддя.

Підсумовуючи, слід вказати, що першочергові заходи із реформи прокуратури в Україні повинні бути на сучасному етапі опосередковані кадровим перезавантаженням органів прокуратури, однак не шляхом вибіркової атестації чинних прокурорів, а шляхом системної зміни спеціальної професійної підготовки осіб, які претендують на посаду прокурора, та подальшої підготовки діючих прокурорів з метою досягнення високого рівня їхньої професійної компетенції як передумови зростання рівня довіри громадянського суспільства до прокуратури як інституції в цілому, що і повинно визначити орієнтири подальших наукових досліджень у сфері організації та діяльності прокуратури в Україні.

REFERENCES

LIST OF LEGAL DOCUMENTS

LEGISLATION

1. Pro prokuraturu [Law on the Public Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1697-VII. Ofitsiyniy visnyk Ukrainy. 2014. № 87. St. 2471 (in Ukrainian).

пора від 10 січня 2020 року № 15 <https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&t=rec&id=264414> дата звернення 07.03.2020.

2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pershocherhovykh zakhodiv iz reformy orhaniv prokuratury [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for Reform of Prosecutor's Bodies]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 19 veresnia 2019 r. № 113- IX. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 42. St. 238 (in Ukrainian).

3. Pro vyslovlennia nedoviry Heneralnomu prokuroru Riaboshaptsi R. H. [On the expression of no confidence in Prosecutor General Ryaboshapka R.]: postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine] vid 5 bereznia 2020 r. № 526-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-20>> (accessed: 07.03.2020) (in Ukrainian).

4. Poriadok prokhodzhennia stazhuvannia v orhanakh prokuratury [The procedure for training in the Public Prosecutor's Office]: nakaz Heneralnoho prokurora [Prosecutor General's order] vid 10 sichnia 2020 r. № 15 <https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&_t=rec&id=264414> (accessed: 07.03.2020) (in Ukrainian).

BIBLIOGRAPHY

WEBSITES

5. Åklagarförordning (2004:1265) <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/aklagarforordning-20041265_sfs-2004-1265> (accessed: 07.03.2020) (in Swedish).

6. Anklagere ansættes på Justitsministeriets område <<https://anklagemyndigheden.dk/da/vores-ansatlets-esprocedure>>(accessed: 07.03.2020) (in Danish).

7. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Staatsanwaltschaftsgesetz <<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>> (accessed: 07.03.2020) (in German).

8. Deutsches Richtergesetz <<https://www.gesetze-im-internet.de/drigr/BJNR016650961.html>> (accessed: 07.03.2020) (in German).

9. Justitsministeriet. Karriereportalen <<https://www.justitsministeriet.dk/karriere/karriereportalen>> (accessed: 07.03.2020) (in Danish).

10. Læs mere om modulene i Grunduddannelsen <<https://anklagemyndigheden.dk/da/uddannelse>> (accessed: 07.03.2020) (in Danish).

11. Openbaar Ministere <<https://werkenbijhetom.nl/pakderegie>> (accessed: 07.03.2020) (in Dutch).

12. Opinion No.12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe «On the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society» <<https://rm.coe.int/1680747391> <<https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>> (accessed: 07.03.2020) (in English).

13. Otsinka hromadianamy diialnosti vldy, riven doviry do sotsialnykh instytutiv ta politykiv, elektoralni oriientsatsii hromadian (liutyi 2020 r.) [Citizens' assessment of government activities, level of trust in social institutions and politicians, electoral orientations of citizens (February 2020)] <<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadi-anamy-diialnosti-vldy-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elekto-ralni-oriientsatsii-gromadian-liutyi-2020r>> (accessed: 07.03.2020) (in Ukrainian).

14. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pershocherhovykh zakhodiv iz reformy orhaniv prokuratury» [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for Reform of Prosecutor's Bodies»] <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266> (accessed: 07.03.2020) (in Ukrainian).

15. Public Opinion. Justice the (NATIONALINY) legal system (11/2009) <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/100>> (accessed: 07.03.2020) (in English).

16. Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, Germany, Netherlands and Spain. Research coordinated and edited by Giuseppe Di Federico <<http://www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>> (accessed: 07.03.2020) (in English).

17. Regeringen har indstillet ny rigsadvokat <<https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Karriere/article10544552.ece>> (accessed: 07.03.2020) (in Danish).

18. Retsplejeloven <<https://danskelove.dk/retsplejeloven>> (accessed: 07.03.2020) (in Danish).

19. Riven doviry do suspilnykh instytutiv ta elektoralni oriientsatsii hromadian Ukrainy [The level of trust in public institutions and electoral orientations of Ukrainian citizens] <<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriientsatsii-gromadian-ukrainy>> (accessed: 07.03.2020) (in Ukrainian).

Stefanchuk M.,

*professor of department of justice of law faculty
of Taras Shevchenko National University of Kyiv*

Doctor of Juridical Science, professor,

ORCID ID: 0000-0002-6239-9091

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2020.1/126-135>

THE STAFF OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE: IN SEARCH OF OPTIMAL WAYS OF FORMATION

Annotation. *In justification of the timeliness and demand for measures of the current stage of reforming the Public Prosecutor's Office in Ukraine, the criterion of the level of civil society's trust in the Public Prosecutor's office has been set, that fully conforms to the European standard of functioning of this institution in a democratic society.*

Taking into account the unsatisfactory state of functioning of the existing model of prosecution authorities in Ukraine, from the point of view of the level of support provided by society, the priority measures for its reform were assessing the compliance of current prosecutors with the criteria of professional competence, virtue and professional ethics, as well as providing opportunities for other candidates who have appropriate training, hold positions in Public Prosecutor's Offices at all levels.

Monitoring the success of this reform shows, at present, weaknesses in public communication between the key leaders of this reform and the still low level of civil society trust in the Public Prosecutor's Office.

The purpose of the article is a comparative research of national legal systems in the Member States of the European Union with a high level of civil society trust in the justice system, concerning the formation of the staff of the prosecutor's office, as part of this system, to determine the best vector for future development of the Public Prosecutor's Office in Ukraine.

It has been highlighted the peculiarities of the legal policy on determining the qualification requirements for candidates for the position of prosecutor, selection procedures and professional training of prosecutors in the Member States of the European Union with a high level of civil society trust in institutions that provide due justice.

It has been established that a high level of civil society trust to the justice system is, to a decisive extent, a projection of a certain legal policies of these states, aimed at methodological academic and special professional training of the judiciary staff, including prosecutors.

It has been concluded that the priority measures for the reform of the Public Prosecutor's Office in Ukraine should be mediated at the present stage by staff reshuffle of prosecutors not by selective certification of current prosecutors, which has a one-time nature, but by systematic change of special training of candidates for prosecutors and further training prosecutors, in order to achieve a high level of their professional competence as an indicator of increasing the level of trust of civil society in the Public Prosecutor's Office as an institution in general.

Keywords: *prosecutor's office; staff formation; professional competence of prosecutors; special professional training; the level of civil society trust.*

Стаття надійшла до редакції журналу 10.03.2020.