

## Актуально

Сергій Костенко

член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів,  
м. Київ, Україна  
skkua@ukr.net

УДК 343.163

### ДОСТУП ДО ПРОФЕСІЇ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕЛІ

*Анотація.* В Законі України “Про прокуратуру” здійснено спробу імплементації європейських принципів доступу до професії прокурорів. Проте у європейських та міжнародних угодах відсутні положення, що регулюють стандарти, яких необхідно було б дотримуватись у процесі відбору прокурорів. Відповідні документи органів Ради Європи містять лише рекомендації щодо якостей та компетенцій, якими повинні володіти прокурори. Дотримання рекомендацій не гарантує відсутності ризику, що конкретна національна модель буде недостатньо ефективною.

Шляхом аналізу наявних емпіричних даних виявлено суттєві проблеми з ефективністю системи добору прокурорів в Україні, відтак *метою статті* є формування теоретичного уявлення про оптимальну юридичну конструкцію цієї системи з урахуванням зарубіжного досвіду та особливостей національної правової системи.

Результатом проведеного порівняльно-правового дослідження нормативного врегулювання доступу до професії прокурора в деяких країнах – членах Ради Європи, а також певних аспектів формування суддівського та адвокатського корпусу в Україні, стало висвітлення основних недоліків діючої вітчизняної системи добору прокурорів, до яких належать: недиференційований підхід до кандидатів на посаду прокурора залежно від досвіду (стажу) роботи в галузі права при визначенні тривалості спеціальної підготовки, з одного боку, та нерівні вимоги до кандидатів на посаду прокурорів місцевих і спеціалізованих прокуратур, з іншого боку; відсутність можливості здобуття безпосередньо в органах прокуратури відповідного досвіду (стажу) роботи в галузі права, що необхідний як обов’язкова кваліфікаційна вимога для призначення прокурором місцевої прокуратури; складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посади прокурорів місцевої прокуратури та визначення їхнього місця в рейтингу на заміщення вакантних посад до початку спеціальної підготовки, а не після її завершення; відсутність законодавчих норм, якими впроваджується компетентісний підхід до відбору прокурорів, визначаються органи, що мають розробляти та затверджувати профілі посад прокурорів.

*Ключові слова:* добір прокурорів; європейські стандарти; порівняльно-правові дослідження; стаж роботи в галузі права; кваліфікаційний іспит; спеціальна підготовка; компетентність.

Необхідність докладного вивчення проблем, пов'язаних із добором прокурорів, набула актуального значення через впровадження норм Закону України “Про прокуратуру”<sup>1</sup> (Закон), які стосуються порядку зайняття посади прокурора. Введенням у дію вказаного Закону здійснена спроба імплементації європейських принципів доступу до професії прокурорів<sup>2</sup> шляхом реалізації сукупності процедур із добору кандидатів на посаду прокурора на основі аналізу й оцінки їх професійних, особистих якостей, ступеня їх відповідності вимогам, що визначені у Законі, та відбору найбільш підготовлених для виконання посадових обов'язків. Закон одержав схвальні відгуки від провідних європейських інституцій, які опікуються наданням допомоги Україні у проведенні правових реформ<sup>3</sup>. І такі відгуки справедливі, оскільки норми Закону загалом відповідають рекомендаціям, які містяться у документах органів Ради Європи<sup>4</sup>.

Водночас:

<...> у європейських та міжнародних угодах відсутні положення, що регулюють стандарти, яких необхідно було б дотримуватись у процесі відбору прокурорів або які стосувалися би будь-якого початкового навчання, яке вони мають пройти перед призначенням. 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<sup>5</sup>.

Європейські стандарти завжди ‘є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель’<sup>6</sup>. Однак дотримання стандартів не

<sup>1</sup> Див.: Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2012 року № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 25.09.2018).

<sup>2</sup> Див.: Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення: ухвалено 18 грудня 2010 року. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/zvit\\_V\\_2010.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf) (дата звернення: 25.09.2018).

<sup>3</sup> Див.: Коментарі Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680245ffc> (дата звернення: 25.09.2018).

<sup>4</sup> Див.: Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: міжнародний документ від 6 жовтня 2000 року. URL: [https://wcd.coe.int.](https://wcd.coe.int;); Керівний документ про європейські норми та принципи стосовно прокурорів: висновок Консультативної ради європейських прокурорів від 16–17 грудня 2014 року № 9. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default_en.asp) (дата звернення 25.09.2018).

<sup>5</sup> ‘Порівняльне дослідження навчання прокурорів’ <<https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-for-public-prosecutors/1680787478>> дата звернення 25 Вересень 2018.

<sup>6</sup> В Миколенко, ‘Європейська модель конституційно-правового статусу прокуратури: теоретико-методологічні засади та проблеми імплементації’ (2017) 1/1 Visegrad Journal on Human Rights 82–86 <[http://vjhr.sk/archive/2017\\_1/part\\_1/17.pdf](http://vjhr.sk/archive/2017_1/part_1/17.pdf)> дата звернення 20 Вересень 2018.

гарантує відсутності ризику, що конкретна національна модель буде недостатньо ефективною. Про те, що вітчизняна модель добору прокурорів не уникла такого ризику, свідчить, зокрема, та обставина, що невдовзі після початку своєї діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (Комісія) ініціювала законопроект щодо внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”<sup>7</sup>. Для вирішення проблемних питань спеціальної перевірки як стадії добору кандидатів на посаду прокурора у Генеральній прокуратурі України підготовлено відповідний законопроект<sup>8</sup>. Також суттєві зауваження до діючих процедур добору прокурорів висловлені експертами Ради Європи за результатами оцінки потреб Комісії\*.

Формування кадрового складу органів прокуратури України та досвід інших країн з цього питання вивчали вітчизняні науковці, зокрема І. Козьяков, О. Литвак, І. Назаров, Ю. Полянський, О. Проневич, О. Толочко. Деякі порівняльно-правові дослідження проводили експерти Ради Європи на прикладі таких країн, як Болгарія, Нідерланди, Польща та Румунія<sup>9</sup>. Проте в умовах дії нового законодавства України щодо доступу до професії прокурора такі дослідження на національному рівні ще не проводились.

Певним чином це пояснюється тим, що процедура першого добору прокурорів ще триває, тому зарано казати про якість нових кадрів для прокуратури. Шляхом аналізу емпіричних даних виявлено суттєві проблеми з ефективністю системи добору прокурорів в Україні, відтак *метою статті* є формування теоретичного уявлення про оптимальну юридичну конструкцію цієї системи з урахуванням зарубіжного досвіду та особливостей національної правової системи. Для досягнення цієї мети мають бути виявлені та сформульовані основні недоліки чинної системи добору.

Комісія у липні 2017 року оголосила про перший добір 300 кандидатів на посади прокурорів місцевих прокуратур. Прийом документів довело-

<sup>7</sup> Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” (в частині удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів): проект Закону України від 4 жовтня 2017 року № 7165. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62644) (дата звернення: 25.09.2018).

<sup>8</sup> Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку проведення спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора: проект Закону України від 22 травня 2018 року № 8389. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64064](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64064) (дата звернення: 25.09.2018).

\* *Примітка.* Звіт за результатами оцінки потреби у вдосконаленні процедур добору та просування прокурорів у контексті функцій Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів підготовлено консультантами Ради Європи Іванною Ібрагімовою та Оксаною Короленко. У звіті також висвітлено позицію міжнародного консультанта Ради Європи Йоргена Стіна Соренсена. Основні висновки й рекомендації звіту були представлені для обговорення ключовими зацікавленими сторонами під час круглого столу 13 лютого 2018 року та лягли в основу відповідних практикумів для РП та КДКП (14–15 лютого 2018 року).

<sup>9</sup> ‘Порівняльне дослідження навчання прокурорів’ (н 5).

ся продовжити через малу кількість охочих. Після перевірки поданих документів 593 осіб було допущено до складання кваліфікаційного іспиту. При цьому для проведення першого етапу іспиту, тобто анонімного тестування, з'явилося 492 кандидати, а другого, тобто виконання практичного завдання, – 438. Фактично конкурс становив 1,46 особи на одне місце. Таким чином, прослідковується негативна тенденція, оскільки в 2018 році після оголошення в червні добору 350 кандидатів, прийом документів довелось знову продовжити. Після перевірки поданих документів до складання кваліфікаційного іспиту допущено 526 осіб (1,5 особи на місце за умови, що всі складатимуть іспит). Для порівняння: до добору в 2017 році на 600 посад місцевих суддів допущено 4939 кандидатів (8,2 особи на місце)<sup>10</sup>; на 455 вакантних посад в територіальних управліннях Державного бюро розслідувань у червні 2018 року претендувало 2400 осіб (5,3 особи на місце)<sup>11</sup>.

Наявні статистичні дані не дають підстав для пояснення викладеної ситуації непривабливістю роботи в прокуратурі або наявністю кращих для юристів пропозицій на ринку праці.

Так, в органах прокуратури України станом на травень 2018 року згідно зі штатним розписом налічувалося 10 504 посад прокурорів та слідчих (не враховуючи військових прокурорів і слідчих та прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, чий добір Комісія не проводить). З них – 432 вакантні посади. Постійно вакантні – 210, тобто лише 2% від загальної кількості посад. Останні призначення за конкурсом до місцевих прокуратур відбулися ще на початку 2017 року, середній показник плинності кадрів у 2017–2018 роках становить 190 осіб. Очевидно, прокурори в переважній більшості не вважають привабливішими інші юридичні професії.

Ситуація на ринку праці в Україні також не свідчить на користь того, що юристи знаходять кращу роботу, ніж пропонує прокуратура. Згідно з проведеними дослідженнями щодо зареєстрованих у державній службі зайнятості осіб 'за правничим напрямом майже на 3000 безробітних юристів на ринку праці пропонується лише 207 вакансій. Тобто 14 претендентів(!) на одну вакансію'<sup>12</sup>. При цьому в Україні наявна рекордна кількість закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку юристів, – понад 200<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Див.: Список осіб, допущених до участі в доборі <<https://www.vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/spisok-osib-dopushtchienich-do-utchasti-u-dobori/>> дата звернення 25 Вересень 2018.

<sup>11</sup> Див.: Робота конкурсної комісії № 2 Державного бюро розслідувань <<https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/konkurs-na-zajnyattya-posad-u-derzhavnomu-byuro-rozsliduvan/roboata-konkursnoyi-komisiyi-2>> дата звернення 20 Вересень 2018.

<sup>12</sup> Ю Барабаш, 'Реформа правничої освіти: окремі складові успішної реалізації' (2017) 10 Право України 9–19.

<sup>13</sup> Див.: В Комаров, 'Вища юридична освіта України: нові виміри' (2017) 10 Право України 20–37.

За результатами кваліфікаційного іспиту та спеціальної перевірки, які провела Комісія, до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів та проходження спеціальної підготовки в квітні 2018 року зараховано 308 осіб<sup>14</sup>, проте станом на вересень 2018 року підготовку продовжують лише 252 із них, решта відраховані за власним бажанням або через пропуски занять.

Ми провели анонімне опитування слухачів, які продовжують спецпідготовку (охоплено 202 особи). Наведемо деякі результати: співвідношення чоловіки/жінки – 3 до 2; старше 30 років – 53,5%; вищу юридичну освіту до 2010 року здобули – 51%; стаж роботи в галузі права більше 10 років – 24,3%, більше 5 років – 32,2%, більше 2 років – 43,6%; мають стаж роботи прокурором або суддею – 33,2%, з них від 5 до 10 років – 16,4%, більше 10 років – 20,9%; мали роботу до участі в доборі – 77,2%, з них 48,6% – в державних установах, зокрема, в правоохоронних органах – 20%; переважна кількість кандидатів дізналась про добір із сайту Комісії – 57,4%, вважають інформаційне забезпечення добору достатнім – 87,1%; причинами участі в доборі називають: бажання побудови прокурорської кар'єри та престиж професії, відповідно, – 58,4% та 43,1%; більш прозору та справедливу процедуру добору, ніж в інших професіях – 14,4%; оцінювання результатів складеного кваліфікаційного іспиту вважають цілком об'єктивним – 71,8%; причинами припинення участі у доборі іншими кандидатами називають річну тривалість спеціальної підготовки – 75%; низьку стипендію – 71,3%; не включення часу спецпідготовки до стажу роботи в галузі права – 60,9%; не збереження на час спецпідготовки попереднього місця роботи – 34,7%; працевлаштування в інші органи – 26,7%, низький бал за кваліфікаційним іспитом – 7,4%; бажають скласти кваліфікаційний іспит після завершення спецпідготовки для покращення свого рейтингу – лише 39,6%, а 10,4% респондентів не влаштовує їх рейтинг, проте вони не бажають ще раз складати іспит; беручи участь в конкурсах на зайняття вакантних посад в місцевих прокуратурах, 85,1% бажали б працювати в регіоні, де проживають, а 68,8% – в межах обласного центру.

Передусім необхідно зауважити про велику кількість кандидатів на посаду прокурора, які мають значно більший стаж роботи в галузі права, ніж передбачають мінімальні кваліфікаційні вимоги. І це переважно колишні прокурори. Недиференційований підхід до кандидатів, на наш погляд, суттєво зменшує кількість юристів, насамперед осіб, які не належать до системи прокуратури, хто міг би взяти участь у доборі, проте не потребує або не бажає проходити тривалу спеціальну підготовку.

<sup>14</sup> Див.: Звіт про результати першого року роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату. URL: [http://www.kdkp.gov.ua/ua/comissins\\_reports.html](http://www.kdkp.gov.ua/ua/comissins_reports.html) (дата звернення: 20.09.2018).

У зарубіжних країнах такий підхід не застосовується. Наприклад, у Бельгії, щоб стати магістратом, в тому числі прокурором, пропонується три варіанти вирішення.

1. Молоді юристи повинні мати в сукупності два роки юридичного стажу, здобутого за період, не раніше останніх 4 років. Вони подають заявку на судову практику, складають вступний іспит, що дає змогу доступу до судової інтернатури (дворічне стажування), у разі успішного завершення якої директор Інституту судової підготовки видає сертифікат, маючи який, можна подати заявку на магістрата.

2. Більш досвідчені юристи – з не менш ніж з 4-річним стажем – проходять експертизу професійних здібностей. Виданий їм сертифікат чинний 7 років та дає змогу одразу подати заявку на посаду магістрата.

3. Ще більш досвідчені юристи складають усний іспит. Такий сертифікат чинний 3 роки і також одразу дає змогу подати заявку на мігістрата. Випускні іспити з інтернатури, експертизи та усні іспити організовують Французька або Голландська комісії з призначень та підвищень Вищої ради юстиції<sup>15</sup>.

У Молдові особа, яка не закінчувала курси початкової підготовки в Національному інституті юстиції, може претендувати на посаду прокурора, якщо має 5-річний досвід роботи на посадах прокурора або судді, консультанта прокурора, адвоката тощо. В будь-якому разі для всіх категорій претендентів є обов'язковим складання випускних іспитів спеціальної комісії в Національному інституті юстиції<sup>16</sup>.

Прокурором районної прокуратури Республіки Болгарія може бути призначений молодший прокурор, який має стаж роботи на цій посаді не менше 2 років 9 місяців. Крім того, на вказану посаду може бути призначена особа, яка має не менше 8-річного стажу роботи в галузі права. Обидві категорії кандидатів складають письмові та усні іспити конкурсній комісії, скликаній Вищою судовою радою<sup>17</sup>.

В українському законодавстві є норма щодо річної спеціальної підготовки як етапу добору суддів, проте і тут тривалість підготовки залежить від певних вимог щодо досвіду роботи, зокрема, ті кандидати, які мають стаж роботи помічником судді не менше трьох років, проходять спецпідготовку тривалістю лише три місяці<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Докладніше див.: Офіційний веб-сайт Вищої ради юстиції Королівства Бельгія <<http://www.csj.be/en/content/examinations>> дата звернення 20 Вересень 2018.

<sup>16</sup> Див.: О прокуратурі: Закон Республіки Молдова от 25 декабря 2008 года № 294. URL: <http://lex.justice.md/ru/363882/> (дата звернення: 25.09.2018).

<sup>17</sup> Див.: Про судову владу: Закон Республіки Болгарія від 7 серпня 2007 року. URL: <https://pravatami.bg/zakoni/zakon-za-sadebnata-vlast> (дата звернення: 20.09.2018).

<sup>18</sup> Див.: Порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді. URL: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/poryadok\\_vkksu.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/poryadok_vkksu.pdf) (дата звернення: 25.09.2018).

Вимога про те, що претендент повинен мати вищу юридичну освіту рівня магістра та практичний досвід роботи в галузі права до призначення на посаду прокурора, загальнопоширена в європейській практиці. Її дотримання забезпечується шляхом надання альтернативної можливості здобути такий досвід на певних посадах в прокуратурі або пройти стажування в прокуратурі (відпрацювати певний випробувальний термін на посаді з меншим обсягом відповідальності). У вітчизняній моделі добору прокурорів не передбачено жодного із цих способів.

До речі, у Швеції більш різнопланово враховують досвід кандидатів. Подання заявки на вакансії здійснюють на спеціальній інтернет-сторінці з назвою “Кар’ера”, за допомогою цього ресурсу добирають на посади й інших державних службовців. Кадрові підрозділи прокуратури вивчають резюме кандидатів з точки зору наявності відповідної освіти та досвіду та у разі зацікавленості у кандидаті пропонують йому on-line пройти три тести: тест на визначення особистих якостей та два тести на продуктивність. За результатами випробування відбираються кандидати для наступного етапу – складання іспитів, подальших тестів та співбесіди. Протягом перших років роботи всі прокурори проходять базову підготовку, основна програма якої передбачає як теоретичне, так і практичне навчання<sup>19</sup>.

Проте найбільш поширеною є модель, де надано можливість працевлаштування в органи прокуратури для здобуття практичного досвіду перед призначенням “повноправним” прокурором.

У Швеції є можливість працевлаштування на посаду помічника прокурора на термін 2 роки, впродовж яких здійснюється безперервне практичне навчання, після чого здійснюється оцінювання такого працівника та у разі позитивного рішення – призначення його прокурором. У Чехії передбачено стажування в прокуратурі для кандидатів на посаду прокурора терміном 36 місяців, яке відбувається на підставі трудового договору. Стажер уповноважений виконувати нескладні дії за посадою під керівництвом чинного прокурора. В кримінальному провадженні прокурор може доручити стажеру представляти його в процесі виконання окремих слідчих дій, а в суді – тільки якщо справа розглядається на рівні районного суду. По завершенні стажування кандидат має скласти усно та письмово заключний іспит екзаменаційній комісії з 5 осіб. Також під час стажування кандидат проходить навчання в Судовій академії<sup>20</sup>. У Молдові консультанти прокурорів є державними службовцями та виконують повноваження, визначені у Кримінальному процесуальному кодексі Молдови.

<sup>19</sup> Див.: Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури Швеції <<https://www.aklagare.se/en/career/>> дата звернення 25 Вересень 2018.

<sup>20</sup> Див.: Про прокуратуру: Закон Чеської Республіки від 9 листопада 1993 року № 283. URL: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-statnim-zastupitelstvi/uplne/#cast1> (дата звернення: 25.09.2018).

У законодавствах переважної більшості країн – членів Ради Європи передбачено подібні інститути: це – молодші прокурори в Болгарії, Румунії, Франції, помічник-прокурор та ад'юнкт-прокурор в Нідерландах, помічник прокурора в Польщі, стажист прокурора в Грузії, референт у прокуратурі в Німеччині тощо. Аналогічні за своєю правовою природою посади є і у вітчизняній системі правосуддя, вони відіграють важливу роль у формуванні суддівського та адвокатського корпусу. Це – помічники суддів та помічники адвокатів.

Спільною ознакою більшості моделей добору є наявність вимоги про складання уніфікованого іспиту для всіх аплікантив. Крім того, навіть у разі складання іспитів як умови початку спеціального навчання, стажування або протягом їх тривання, після завершення цих етапів обов'язково проводиться остаточний іспит, за результатами якого визначається подальша можливість участі в конкурсах на вакантні посади. Ці елементи правового механізму доступу до професії прокурора в Україні відсутні: іспити не уніфіковані або взагалі немає вимоги щодо їх складання для першого призначення на певні посади прокурорів, а також вони не є етапом добору, після завершення якого кандидат одразу може бути працевлаштований на посаду прокурора.

Для призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури проводиться окремий конкурс, а з норм Закону вбачається, що для прокурорів Генеральної прокуратури України (якими є прокурори САП) зроблено виключення щодо наявності 5-річного стажу роботи в галузі права. Зазначимо також, що органу для добору військових прокурорів не створено, хоча у ст. 131 Конституції України<sup>21</sup> встановлена відповідна вимога. Від них не вимагається складання іспитів перед призначенням. Спеціалізовані прокурори спеціальної підготовки будь-якої тривалості не проходять. Кваліфікаційний іспит кандидати на посади прокурорів місцевої прокуратури складають, проте їх місце в рейтингу на заміщення вакантних посад визначається до початку спеціальної підготовки, що суттєво знижує як мотивацію у проходженні кандидатами такої підготовки, так і її ефективність, оскільки результати спеціальної підготовки не мають жодного впливу на визначення місця кандидата у рейтингу. Разом з тим кандидати на посаду судді місцевого суду складають кваліфікаційний іспит після завершення спеціальної підготовки. Крім того, згідно з проектом Закону України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25.09.2018).

<sup>22</sup> Про адвокатуру та адвокатську діяльність: проект Закону України від 6 вересня 2018 року № 9055. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64557](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557) (дата звернення 25.09.2018).



стажування передуює допуску до кваліфікаційного іспиту – на відміну від чинного закону з такою самою назвою.

Наступною спільною ознакою більшості європейських моделей є так званий компетентісний підхід при доборі кандидатів на посаду прокурора.

У Законі України “Про вищу освіту” закріплено дефініцію компетентності – це:

<...> динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти<sup>23</sup>.

Питання комплексного підходу активно досліджували науковці. Зокрема, І. Козьяков вважає, що:

<...> на базі компетентісного підходу можливе створення валідного та результативного правового інструментарію, придатного для вирішення проблеми оцінки якості роботи прокурора засобами виміру функціонально-посадових компетентностей (кваліфікаційної оцінки). До сьогодні не створений типовий профіль професійної компетентності посади прокурора місцевої прокуратури. Мається на увазі комплексна характеристика посади, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних прокуророві для виконання ним посадових обов’язків. Разом із тим саме з типовим профілем має бути пов’язаний рівень функціонально-посадової компетентності кандидата на посаду прокурора – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями й навичками, якими забезпечується її здатність виконувати службові обов’язки прокурора<sup>24</sup>.

Логічно, що компетентісна характеристика посади прокурора місцевої прокуратури має бути основою для програми кваліфікаційного іспиту, плану та програми спеціальної підготовки та відповідних методик оцінювання. Такі відомості у Комісії та Національній академії прокуратури України мають сприймати як “замовлення” від органів прокуратури щодо тих знань, вмінь, практичних навичок, якими повинні володіти прокурори в сучасних умовах роботи.

На відміну від інших європейських країн такий підхід у законодавстві України не передбачено. Більше того, у чинному Законі не визначено повноважень Комісії перевіряти морально-психологічні якості кандидатів на посаду прокурора, хоча, наприклад, щодо кандидатів на посаду судді таку вимогу закріплено.

<sup>23</sup> Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення 25.09.2018).

<sup>24</sup> І Козьяков, “Спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора в парадигмі компетентісного підходу” (2018) 4 Вісник прокуратури 35–42.

У новій редакції Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання вказано, що 'завданням іспиту є виявлення осіб з достатнім для кандидата на посаду прокурора рівнем знань, здібностей та практичних навичок, визначених рішенням Комісії у профілі посади прокурора місцевої прокуратури'<sup>25</sup>.

Проте, на нашу думку, така норма є намаганням паліативного вирішення частини проблеми, яким не можна замінити потреби у законодавчому врегулюванні. Адже у Законі не передбачено повноважень Комісії з визначення профіля посад в іншому державному органі (прокуратурі), однак це не знімає необхідності зворотного зв'язку – між органами прокуратури і Комісією.

На території Північного Рейна – Вестфалії (Федеральна Республіка Німеччина) відповідно до законів цього суб'єкта федерації про суддів та чиновників Міністерство юстиції ФРН затверджує профілі вимог до посад суддів і прокурорів, де описуються необхідні знання, навички, якості, а також правила поведінки, яких судді або прокурори повинні дотримуватися, щоб обійняти посаду. Зазначені профілі належать до головних інструментів у доборі фахівців. Вони сприяють прийняттю максимально правильних і справедливих рішень стосовно персоналу та застосовуються не тільки під час добору, а і при проведенні подальших регулярних оцінок. У профілях для осіб, які приймають кадрові рішення, пропонуються важливі відправні пункти, а для кандидатів – орієнтири для досягнення відповідного рівня. Профілями керуються не тільки у рішеннях щодо персоналу, а і при плануванні кар'єри.

Базовий профіль поділяють на критерії, які максимально докладно написані для кожного рівня посад відповідно до чотирьох головних напрямів: 1) предметна і фахова компетенція – фахова кваліфікація, розуміння посади, спроможність до аргументації і переконання, вміння вести засідання і допит, компетенція щодо навчання; 2) особистісна компетенція – загальні особисті якості, усвідомлення обов'язків та відповідальності, готовність до дій і витривалість, самоорганізація та організаційні здібності, рішучість і готовність до прийняття рішень, готовність до сприйняття інновацій і гнучкість; 3) соціальна компетенція – спроможність працювати в команді, спілкуватися з іншими, владнувати конфлікти, а також посередницькі здібності, послугова орієнтація; 4) керівна та управлінська

<sup>25</sup> Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання. URL: [http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission\\_decision.html?\\_m=publications&t=rec&id=1706](http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&t=rec&id=1706) (дата звернення: 25.09.2018).

компетенція – для прокурорів рівня оплати R-1, тобто найнижчої ланки, це здатність керувати допоміжними службовцями, створювати позитивну атмосферу співпраці з сервісними службами тощо<sup>26</sup>.

Аналогічні норми наявні в законодавстві інших земель Німеччини, країн Прибалтики, Австрії, Чехії тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що хоча в країнах, що є членами Ради Європи, застосовується різне законодавче врегулювання системи добору прокурорів, проте більшості з них притаманні деякі спільні ознаки, які відсутні у вітчизняній системі добору, що суттєво знижує її ефективність, а саме:

1) недиференційований підхід до кандидатів на посаду прокурора залежно від досвіду (стажу) роботи в галузі права при визначенні тривалості спеціальної підготовки, з одного боку, та нерівні умови доступу до професії прокурора при призначенні на посади в місцевих та спеціалізованих прокуратурах, з іншого боку;

2) відсутність можливості здобуття відповідного досвіду (стажу) роботи в галузі права, що необхідний як обов'язкова кваліфікаційна вимога для призначення прокурором місцевої прокуратури, безпосередньо в органах прокуратури;

3) складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посади прокурорів місцевої прокуратури та визначення їх місця в рейтингу на заміщення вакантних посад до початку спеціальної підготовки, а не після її завершення;

4) відсутність норм в законодавстві, якими впроваджується компетентісний підхід до відбору прокурорів, визначаються органи, які мають розробляти та затверджувати профілі посад прокурорів, зокрема, профіль посади прокурора місцевої прокуратури як основи для, по-перше: формування взаємних очікувань між кандидатом на вакансію та майбутнім працедавцем – органами прокуратури, а також розуміння потреб останніх з боку органів, які забезпечують діяльність прокуратури; по-друге: розробки програми кваліфікаційного іспиту, плану та програми спеціальної підготовки та відповідних методик оцінювання.

Крім того, в Україні добір прокурорів має низку законодавчих недоліків через неврахування вже наявного досвіду добору суддів:

1) відсутність гарантій збереження на час спецпідготовки попереднього робочого місця кандидата та не включення періоду її проходження до стажу роботи в галузі права;

<sup>26</sup> Див.: Законодавство про судовий устрій та статус суддів в Німеччині (Німецький фонд міжнародного правового співробітництва 2015) 177.

2) відсутність відповідальності кандидатів на посаду прокурора за переривання спецпідготовки та не взяття участі у конкурсах на заміщення вакантних посад до спливу строків дії кваліфікаційного іспиту без поважних причин;

3) законодавча невизначеність особливостей процедури спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора.

Безперечно, до факторів зниження ефективності добору прокурорів слід віднести такі чинники організаційно-правового та фінансового характеру, які виходять за межі законодавчої моделі добору, з-поміж яких: сумнівна якість підготовки юристів за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра та порушення принципу наступності в навчанні, зокрема – між вищою юридичною освітою та майбутньою професією прокурора; недостатні інформаційне забезпечення добору та популяризація прокурорської професії; відсутність у кандидатів переконання щодо прозорості та справедливості процедур добору та можливості побудови кар'єри прокурора; низький рівень стипендій; недосконалість програми спецпідготовки кандидатів та контролю за її виконанням; брак механізмів мотивації кандидатів для працевлаштування у віддалені від обласного центру місцеві прокуратури тощо.

Одним із найефективніших шляхів усунення висвітлених недоліків вітчизняної моделі добору прокурорів є внесення змін до чинного Закону. При цьому, на наше переконання, доцільно вже зараз врахувати іноземний досвід добору прокурорів та досвід добору українських суддів, керуючись постулатом: краще вчитись на чужих помилках, ніж потім на своїх.

## REFERENCES

### List of legal documents

#### *Legislation*

1. Kerivnyi dokument pro yevropeiski normy ta pryntsypy stosovno prokuroriv [Guidance Document on European Norms and Principles Concerning Prosecutors]: vysnovok Konsultativnoi rady yevropeiskyykh prokuroriv [Opinion of the Consultative Council of European prosecutors] vid 16–17 hrudnia 2014 roku № 9. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default_en.asp) (accessed: 25.09.2018) *(in Ukrainian)*.
2. Komentari Heneralnoho dyrektoratu z prav liudyny ta verkhovenstva prava Rady Yevropy shchodo Zakonu Ukrainy “Pro prokuraturu” [Comments by the Directorate General for Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”] vid 14 zhovtnia 2014 roku. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680245ffc> (accessed: 25.09.2018) *(in Ukrainian)*.

3. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
4. O prokurature [On Prosecutor's Office]: Zakon Respubliki Moldova [Law of the Republic of Moldova] ot 25 dekabria 2008 goda № 294. URL: <http://lex.justice.md/ru/363882/> (accessed: 25.09.2018) (*in Russian*).
5. Polozhennia pro poriadok skladannia kandydatamy na posadu prokurora kvalifikatsiinoho ispytu ta metodyku ioho otsiniuvannia [Regulations on Qualification Exam and Assessment Procedure]. URL: [http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission\\_decision.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=1706](http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&_t=rec&id=1706) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
6. Poriadok prokhodzhennia spetsialnoi pidhotovky kandydativ na posadu suddi [Judges Special Training Procedure]. URL: [https://vkksu.gov.ua/userfiles/poryadok\\_vkksu.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/poryadok_vkksu.pdf) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
7. Pro advokaturu ta advokatsku diialnist [On Bar and Advocacy]: proekt Zakonu Ukrainy [Draft Law of Ukraine] vid 6 veresnia 2018 roku № 9055. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64557](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
8. Pro prokuraturu [On Prosecutor's Office]: Zakon Cheskoi Respubliki [Law of the Czech Republic] vid 9 lystopada 1993 roku № 283. URL: <https://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-statnim-zastupitelstvi/uplne/#cast1> (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
9. Pro prokuraturu [On Prosecutor's Office]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
10. Pro sudovu vladu [On Judiciary]: Zakon Respubliki Bolhariia [Law of the Republic of Bulgaria] vid 7 serpnia 2007 roku. URL: <https://pravatami.bg/zakoni/zakon-za-sadebnata-vlast> (accessed: 20.09.2018) (*in Ukrainian*).
11. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo poriadku provedennia spetsialnoi perevirky kandydata na posadu prokurora [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Procedure for Conducting a Special Examination of a Candidate for a Position of a Prosecutor]: proekt Zakonu Ukrainy [Draft Law of Ukraine] vid 22 travnia 2018 roku № 8389. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64064](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64064) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
12. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia)" (v chastyni udoskonalennia diialnosti Kvalifikatsiino-dystyplinarnoi komisii prokuroriv) [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)" (in terms of improving the activities of the Qualifications and Disciplinary Commission of Prosecutors)]: proekt Zakonu Ukrainy [Draft Law of Ukraine] vid 4 zhovtnia 2017 roku № 7165. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62644) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
13. Pro vyshchu osvitu [On Higher Education]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 1 lypnia 2014 roku № 1556-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
14. Rekomendatsiia Rec (2000) 19 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo roli prokuratury v systemi kryminalnoho pravosuddia [Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Role of the Prosecutor's Office in the Criminal Justice System] vid 6 zhovtnia 2000 roku. URL: <https://wcd.coe.int> (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).

15. Zvit pro rezultaty pershoho roku roboty Kvalifikatsiino-dystsyplynarnoi komisii prokuroriv ta ii sekretariatu [Report on the Results of the First Year of the Work of the Qualifications and Disciplinary Commission of Prosecutors and Its Secretariat]. URL: [http://www.kdkp.gov.ua/ua/comissins\\_reports.html](http://www.kdkp.gov.ua/ua/comissins_reports.html) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).
16. Zvit Venetsianskoi komisii z Yevropeiskykh standartiv shchodo nezalezhnosti sudovoi systemy: chastyna II – Sluzhba obvynuvachennia [Report of the Venice Commission on European Standards on the Independence of the Judiciary: part II – Prosecution Service] vid 18 hrudnia 2010 roku. URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/zvit\\_V\\_2010.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf) (accessed: 25.09.2018) (*in Ukrainian*).

## Bibliografy

### *Edited books*

17. Zakonodavstvo pro sudovyi ustrii ta status suddiv v Nimechchyni [Legislation on the Judiciary and Status of Judges in Germany] (Nimetskyi fond mizhnarodnoho pravovoho spivrobitnytstva, 2015) 177 (*in Ukrainian*).

### *Journal articles*

18. Barabash Yu, 'Reforma pravnychoi osvity: okremi skladovi uspishnoi realizatsii' ['Reform of Legal Education: Separate Components of Successful Implementation'] (2017) 10 Pravo Ukrainy 9–19 (*in Ukrainian*).
19. Koziakov I, 'Spetsialna pidhotovka kandydativ na posadu prokurora v paradyhmi kompetentisnoho pidkhodu' ['Special Training of Candidates for a Position of a Prosecutor in the Paradigm of a Competent Approach'] (2018) 4 Visnyk prokuratury 35–42 (*in Ukrainian*).
20. Komarov V, 'Vyshcha yurydychna osvita Ukrainy: novi vymiry' ['Higher Legal Education in Ukraine: New Dimensions'] (2017) 10 Pravo Ukrainy 20–37 (*in Ukrainian*).
21. Mykolenko V, 'Yevropeiska model konstytutsiino-pravovoho statusu prokuratury: teoretyko-metodolohichni zasady ta problemy implementatsii' ['European Model of the Constitutional and Legal Status of the Prosecutor's Office: Theoretical and Methodological Foundations and Implementation Problems'] (2017) 1/1 Visegrad Journal on Human Rights 82–86 <[http://vjhr.sk/archive/2017\\_1/part\\_1/17.pdf](http://vjhr.sk/archive/2017_1/part_1/17.pdf)> accessed 20 September 2018 (*in Ukrainian*).

### *Websites*

22. Official website of the High Council of Justice of the Kingdom of Belgium <<http://www.csj.be/en/content/examinations>> accessed 20 September 2018 (*in English*).
23. Official website of the Swedish General Prosecutor's Office <<https://www.aklagare.se/en/career/>> accessed 20 September 2018 (*in English*).
24. 'Porivnialne doslidzhennia navchannia prokuroriv' ['Comparative study of prosecutors' training'] <<https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-for-public-prosecutors/1680787478>> accessed 20 September 2018 (*in Ukrainian*).
25. Robota konkursnoi komisii № 2 Derzhavnoho biuro rozsliduvan [The Work of the Competition Commission Number 2 of the State Bureau of Investigations] <<https://www.kmu.gov.ua/ua/uryad-ta-organi-vladi/derzhavne-byuro-rozsliduvan/konkurs-na-zajnyattia-posad-u-derzhavnomu-byuro-rozsliduvan/robo-ta-konkursnoyi-komisiyi-2>> accessed 20 September 2018 (*in Ukrainian*).

26. Spysok osib, dopushchenykh do uchasti v dobori [List of Persons Allowed to Participate in the Selection] <<https://www.vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/spisok-osib-dopushtchienich-do-utchasti-u-dobori/>> accessed 20 September 2018 (in Ukrainian).

Serhii Kostenko

Member of the Qualifications and Disciplinary Commission of Prosecutors,  
Kyiv, Ukraine

ACCESS TO THE PROFESSION OF A PROSECUTOR IN UKRAINE:  
ISSUES OF LEGISLATIVE MODEL EFFECTIVENESS

*Abstract.* The Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office” aims at implementing European principles of access to the profession of a prosecutor. However, neither European nor international treaties contain standards for the selection procedure of prosecutors. Relevant Council of Europe documents include only recommendations for qualities and competencies of future prosecutors. Nevertheless, following these recommendation does not guaranty the viability of the national model.

The analysis of empirical data calls the efficiency of selection procedure of Ukrainian prosecutors into question. Thus, *the purpose of the article* is to elaborate the theoretical concept of such an optimal legal model taking into account both foreign experience and features of the national legal system.

The comparative legal study of legal frameworks for prosecutor recruitment procedure in some Council of Europe member states, as well as of some aspects of forming judicial and bar corps in Ukraine was performed. As a result, a number of shortcomings in the national recruitment model was identified. One of them is an undifferentiated approach to the candidates for a position of a prosecutor depending on their work experience in law while determining the duration of the special training. The other one is the absence of unified requirements for the prosecutors of local prosecutor’s offices and specialized prosecutor’s offices. Moreover, there is no possibility to gain the necessary legal work experience immediately in the prosecutor’s office. Also, the issue of taking the qualification exam and forming the rating before the special training, rather than after its ending raises questions. And, finally, the lack of legal norms implementing a competence approach to the prosecutor recruitment and defining the bodies empowered to develop and approve the profile for a position of a prosecutor is of a matter of a great concern.

*Keywords:* prosecutor recruitment; European standards; comparative legal study; legal work experience; qualification exam; special training; competence.