

## ДО ПИТАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАДИ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено дослідженню проблемних питань, які виникають під час реалізації завдань законодавства щодо реформування порядку призначення особи на посаду прокурора в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства у сфері добору кандидатів на посади прокурора в органи прокуратури України. Важливим залишається питання права громадян на зайняття посади прокурора в Україні та порядку звільнення прокурора з адміністративної посади.*

**Ключові слова:** прокурор, прокуратура, реформа прокуратури, кандидат на посаду, добір кандидатів, право громадян на зайняття посади, процедура добору кандидатів, елементи механізму добору.



**Діхтієвський  
Петро Васильович,**  
професор кафедри  
адміністративного права  
юридичного факультету  
Київського національного  
університету імені  
Тараса Шевченка,  
доктор юридичних наук,  
професор

**Бабінська  
Аліса Володимирівна,**  
аспірант кафедри  
адміністративного права  
юридичного факультету  
Київського національного  
університету імені Тараса  
Шевченка, прокурор  
Київської місцевої  
прокуратури № 2

### 1. Вступ

З метою формування професійного кадрового складу органів прокуратури Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року визначив вимоги до кандидатів на посаду прокурора та порядок зайняття такої посади.

Прокурором місцевої прокуратури може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше 2 років.

Прокурором регіональної прокуратури може бути громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше 3 років. Прокурором Генеральної прокуратури України може бути громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше 5 років.

Військовими прокурорами призначаються громадяни України із числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі та мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі.

В окремих випадках за наказом Генерального прокурора України на посади прокурорів і слідчих військової прокуратури можуть бути призначені особи, які не є військовослужбовцями й не перебувають у запасі та відповідають вимогам частин 1 та 5 статті 27 Закону України «Про прокуратуру».

Водночас не може бути призначена на посаду прокурора така особа:

- 1) яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
- 2) яка має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
- 3) яка має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Метою статті є дослідження проблемних питань, які виникають під час призначення особи на посаду прокурора в Україні.

## 2. Процедура добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора

Законодавство про прокуратуру й статус прокурорів, зокрема стаття 4 Закону України «Про прокуратуру», передбачає організацію та діяльність прокуратури України, статус прокурорів, що визначається Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Для вирішення цього завдання в Законі України «Про прокуратуру» передбачено розділ 5, у якому визначається порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади. Як бачимо, законодавець застосовує термін «адміністративна посада», проте не надає визначення адміністративної посади в органах прокуратури, а лише в статті 39 Закону України «Про прокуратуру» визначає порядок призначення прокурора на адміністративну посаду та перелік цих посад.

Уперше добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах за результатами кваліфікаційного іспиту. При цьому кожен громадянин України, який відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (Закон України «Про прокуратуру», 2015).

Сама процедура добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури (від прийняття Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора до складання особою присяги прокурора) охоплює 13 етапів.

Елементи механізму цього добору є такими:

- 1) порядок проведення тестування для зайняття посади прокурора місцевої прокуратури;
- 2) порядок проведення багаторівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників;
- 3) діяльність конкурсних комісій щодо відкритого конкурсу на зайняття посади.

Як показує практика роботи конкурсних комісій міст Києва, Львова, Дніпра, Одеси та Харкова, до складу кожної комісії входили чотири представники – два від Генеральної прокуратури України та два від Верховної Ради України, тобто народні депутати (Наказ Генерального прокурора України, 2015). Порядок формування таких комісій не передбачає обов'язкові критерії щодо складу комісій, тому вимоги щодо репутації, освіти, досвіду роботи (наприклад, в органах прокуратури) до членів конкурсних комісій не висувалися, адже порядком не були передбачені. До прокуратури на місцевому рівні призначали кандидатів на зайняття посади прокурора,

начебто, по-новому, проте не за здібностями та не за професійним досвідом, а здебільшого за формальними ознаками.

У ході реформування порядку зайняття посади прокурора частині працюючих досвідчених прокурорів довелося покинути свої посади та певною мірою зневіритися в об'єктивності нових підходів до призначення на посади прокурорів. Зайняття посад в органах прокуратури здійснювалося переважно особами, які не мали досвіду практичної роботи в органах прокуратури, а також у силу різних обставин не були обізнані в кримінально-процесуальному законодавстві. На посади в місцеві прокуратури (у тому числі на керівні) були відібрані юристи з підприємств, установ, колишні працівники виконавчої служби, працівники органів внутрішніх справ та інші особи. Як результат, значна частина таких працівників не витримали реальних навантажень в органах прокуратури та вже звільнилися.

Непоодинокі випадки, коли призначені на посади молоді прокурори не бажали їхати до віддалених районів через відсутність житла, невелику заробітну плату, неналежне матеріально-технічне забезпечення, тоді як більш досвідчені прокурори намагаються працювати (втриматися) у містах, незважаючи на високий рівень навантаження на прокурора як процесуального керівника.

Середнє навантаження на прокурора як процесуального керівника в місцевій прокуратурі міста Києва складає близько 500 кримінальних проваджень, тоді як у віддалених від столиці чи обласних центрів місцевих прокуратурах такий показник набагато нижчий. Наприклад, у Бахмацькій місцевій прокуратурі Чернігівської області цей показник не сягає більше 150 проваджень.

Настав час, коли необхідно відмовитись від так званих «показників» у діяльності прокурорів. Виконання «показників» безпосередньо пов'язується з бонусами для прокурорів та з оцінкою їх успішності (Бондаренко, 2002). Важливо, щоб сучасна реформа органів прокуратури України створила ефективну прокурорську систему, яка має користуватися повагою суспільства (Діхтєвський, Лагнюк, 2015).

Поряд із наведеним на особливу увагу заслуговує прогресивне зрушення законодавства щодо покращення кадрової політики в органах прокуратури. Законодавство передбачає конкретні критерії та вимоги до кандидатів на посаду прокурора, зокрема:

- а) бути громадянином України;
- б) мати вищу юридичну освіту;
- в) володіти державною мовою;
- г) мати стаж роботи в галузі права не менше 2 років.

Більшість наведених критеріїв мають бути схвалені, проте щодо критерію «стаж роботи в галузі права» виникають питання.

Що таке «робота в галузі права»? Що таке «галузь права»? Це робота в органах публічної влади, органах місцевого самоврядування (територіальних громадах), громадських організаціях, політичних об'єднаннях, комерційних організаціях, навчальних закладах чи науково-дослідних установах? Це робота за посадою, чи за виконуваними повноваженнями, чи за функціональною діяльністю працівника? Не зрозуміло, як громадянину України визначити такі критерії та бути переконаним у тому, що його робота відповідає вимогам законодавства («робота в галузі права»)

та що через 2 роки така особа зможе претендувати на роботу в органах прокуратури. Як бачимо, питань багато, а пояснень із цього приводу законодавець у Законі України «Про прокуратуру» не дає.

### **3. Проблема підготовки прокурорських кадрів в Україні**

Проблема загострилася також на рівні підготовки (навчання) прокурорських кадрів. Очевидно, що для системи органів прокуратури необхідні люди компетентні, добре освічені, чесні й порядні, які зможуть повернути довіру громадян до діяльності прокурора.

До 2014 року спеціальну професійну підготовку здійснювали за замовленням органів прокуратури Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (м. Харків), Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса) та інші навчальні заклади. Особливе місце в системі підготовки майбутніх прокурорів посідала Національна академія прокуратури України в місті Києві.

Потужний колектив Національної академії прокуратури України (доктори юридичних наук, професори, практичні працівники Генеральної прокуратури України, прокурори областей, міста Києва) навчали 2 роки в магістратурі прокурорському ремеслу майбутніх працівників органів прокуратури для всіх прокуратур України.

Студенти-магістри під час навчання обов'язково проходили 6-місячне стажування безпосередньо на посадах помічників прокурорів, слідчих в органах прокуратури областей, міст, районів, які рекомендували їх для навчання в академії.

Після проходження практики (стажування) магістри поверталися до Національної академії прокуратури України, захищали дипломні роботи та складали державні іспити Кваліфікаційній комісії, яку очолював перший заступник Генерального прокурора України. Високий рівень підготовки магістрів, вимогливість викладачів, прокурорів на місяцях, бажання самих майбутніх фахівців приносили якісний результат. Листи з відгуками про високий рівень навчання молодих працівників прокуратури були в системі двосторонніх зв'язків між Національною академією прокуратури України та органами прокуратури. Сьогодні зруйновано таку систему підготовки кадрів, яка була досить ефективною.

Для того щоб виправити це становище, необхідно внести зміни й доповнення до статті 80 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що на Національну академію прокуратури України не поширюється законодавство про вищу освіту (Закон України «Про прокуратуру», 2015). Це помилка, яку необхідно виправляти.

Таким чином, Національна академія прокуратури України припинила навчати студентів за магістерською програмою. Відбулася реорганізація інституту навчального процесу й виховної роботи. У складі академії ліквідовано кафедри, на їх місці створено відділи, посади професорів, доцентів виключено із штатного розкладу.

Водночас припинена діяльність науково-дослідного інституту в структурі Національної академії прокуратури України. Призупинилася наукова робота у сфері прокурорської діяльності, перестали працювати спеціалізовані ради із захисту докторських і кандидатських дисертацій із наукових спеціальностей прокурорської діяльності (12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність», 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право»).

Такі «реформаторські рішення» 2014–2015 років зруйнували очне навчання за магістерською програмою, можливість працівників органів прокуратури займатися науково-дослідною роботою, а також розвивати фаховий і професійний рівень кадрового складу органів прокуратури.

#### 4. Висновки

Підсумовуючи розглянуті питання, необхідно зробити певні узагальнення.

По-перше, реформа в системі органів прокуратури зіткнулася з безліччю проблем організаційно-структурного характеру та професійно-кадрового забезпечення. Тривалий час не працювали в повному обсязі вимоги Закону України «Про прокуратуру» щодо організації роботи Кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів, а також системна робота органів прокурорського самоврядування.

Щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення органів прокуратури має бути створений чіткий, зрозумілий порядок проведення змін у кадровій політиці органів прокуратури, реалізація концептуальних перетворень на всіх рівнях кадрової роботи.

По-друге, важливим для України залишається виконання рішень Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема, підпункту «VI» пункту 11 Висновку № 190(1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи, 1995).

Як відомо, наша держава взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи, а саме вимогам, що містяться в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». Україна має вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за сучасним рівнем правових та організаційних умов, а також створювати й розвивати умови ефективної роботи за бюджетні кошти, що перебувають у їх розпорядженні, у тому числі високу заробітну плату, соціальний захист, відпочинок тощо (Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам, 2000). Державна влада має забезпечити виконання вимог Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства України.

Зміни за стандартами Ради Європи мають передбачати необхідність удосконалення законодавства у сфері формування професійного кадрового складу органів прокуратури. Набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів на інші посади мають проводитись відповідно до справедливої й неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів окремих груп, дискримінацію на будь-якому рівні щодо статевої приналежності, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних поглядів, національного та соціального походження, зв'язків із національними меншинами, власності, народження та інших аспектів суспільного становища.

Кар'єра прокурорів, їх підвищення в посаді й переміщення з посади диктуються службовою необхідністю та здійснюються відповідно до відомих та об'єктивних критеріїв, таких як вища юридична освіта, компетентність, високий рівень відповідальності й досвід роботи.

По-третє, прокурори разом із сім'ями мають бути захищені органами влади за наявності погроз їх особистій безпеці чи безпеці їх сімей у результаті виконання

ними своїх функцій, беручи до уваги види та розвиток злочинності, а також практичний досвід боротьби зі злочинністю країн Європейського Союзу (Куліш, 2006).

Будь-які провадження проти прокурорів мають регулюватися законодавством України, норми права якого будуть гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку діяльності прокурора, об'єктивність і законність рішень, що є предметом незалежного та неупередженого судочинства.

Проблемним залишається питання щодо забезпечення прокурора всіма необхідними умовами праці, житла та іншими перевагами, які передбачає як європейське, так і національне законодавство. Це є однією з важливих причин щодо позитивного вирішення кадрового забезпечення органів прокуратури.

По-четверте, світова практика виробила багато різних механізмів забезпечення реальної кадрової незалежності органів прокуратури. У Сполучених Штатах Америки, наприклад, генеральні прокурори штатів, окружні прокурори та навіть шерифи обираються безпосередньо населенням, що розв'язує дві проблеми – різко підвищує їх відповідальність перед громадянами штату, округу, територіальної громади та звільняє від будь-якого тиску інших гілок влади. Більше того, у США всі рівні прокуратури (Федеральна Генеральна прокуратура (вона ж Міністерство юстиції), Генеральні прокурори штатів та окружні прокурори) рівною мірою незалежні та не перебувають у будь-якій адміністративній підпорядкованості один від одного.

В Україні поки що все навпаки: уся система прокуратури максимально централізована, тому зміна Генерального прокурора України, як правило, тягне за собою зміну керівного складу всієї системи. Про реальну незалежність прокурорської системи свідчить ще один приклад практики США. На початку 2017 року, відразу після виборів нового Президента США, прокурори звернулися до суду з позовом про припинення дії Указу новообраного Президента США Д. Трампа щодо заборони в'їзду в країну мігрантів, і суд задовольнив цей позов. У нашій країні також потрібна така прокурорська система (Діхтієвський, Невмержицький, 2017).

Таким чином, без кардинальних змін у формуванні кадрової роботи в органах прокуратури України навряд чи щось зміниться. Органам прокуратури потрібні нові люди, нові керівники високої кваліфікації, морально чисті, добре освічені, з новим баченням проблем і способів їх розв'язання, віддані країні та її народу.

#### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про прокуратуру»: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 18 вересня 2015 року (офіц. текст). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2015. 128 с.
2. Про затвердження Порядків проведення тестування відкритого конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах: Наказ Генерального прокурора України від 20 липня 2015 року № 98 / Генеральний прокурор України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0929-15>.
3. Бондаренко І.В. Судова система України та її реформування в сучасних умовах. Право України. 2002. № 8. С. 37–39.
4. Діхтієвський П.В., Лагнюк О.М. Кадрове забезпечення судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий аспект. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. 200 с.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.



6. Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590).

7. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac).

8. Куліш А.М. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури України. Форум права. 2006. № 2. С. 94–97. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamopu.pdf>.

9. Діхтієвський П.В., Невмержицький Є.В. Публічна влада і громадське суспільство: загальнотеоретичні міркування. Адміністративне право і процес. 2017. № 1(19). С. 15–31.

### References:

1. PALYVODA A.V. (2015). Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu»: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnenniamy stanom na 18 veresnia 2015 roku (Ofits. tekst) [The Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”: current legislation as amended as on September 18, 2015 (Official text)]. Kyiv: PALYVODA A.V. [in Ukrainian]

2. Pro zatverdzhennia Poriadkiv provedennia testuvannia vidkrytoho konkursu na zainiattia posad u mistsevykh prokuraturakh: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 20 lyupnia 2015 roku № 98 [On Approval of the Procedure for Testing an Open Competition for Holding Posts in Local Prosecutor’s Offices: the Order of Prosecutor General of Ukraine dated July 20, 2015 No 98]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0929-15>.

3. Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

4. Dikhtiiievskiy, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurydyksii: administratyvno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

5. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2015). Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» [The Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no. 2-3, art. 12.

6. Vysnovok № 190 (1995) Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy shchodo zaiavky Ukrainy na vstup do Rady Yevropy [Conclusion No 190 (1995) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Ukraine’s Application for Membership of the Council of Europe]. Retrieved from: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590).

7. Rekomendatsiia Rec (2000) 19 Komitetu ministriv Derzhavam-chlenam shchodo roli prokuratury v systemi kryminalnoho pravosuddia [Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System]. Retrieved from: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac).

8. Kulish, A. M. (2006). Problemy kadrovoho zabezpechennia orhaniv prokuratury Ukrainy [Problems of staff assistance of Ukrainian prosecutor’s offices]. Forum prava, no. 2, pp. 94–97. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamopu.pdf>.

9. Dikhtiiievskiy, P. V., Nevmerzhitskiy, Ye. V. (2017) Publichna vlada i hromadske suspilstvo: zahalnoteoretychni mirkuvannia. Administratyvne pravo i protses [Public authority and civil society: general-theoretical considerations]. Adminis-tratyvne pravo i protses, no. 1 (19), art. 15–31.

**ON THE ISSUE OF CIVIL RIGHT  
TO HOLD PROSECUTOR POST IN UKRAINE**

**Dikhtievskiy Petro Vasylowych,**

*Professor at the Department of Administrative Law of Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Doctor of Juridical Sciences, Professor*

**Babinska Alisa Volodymyrivna,**

*Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv,  
Prosecutor of Kyiv Prosecutor's Office No 2*

*This article is devoted to the identification of issues that arise in the implementation of reform regulations appoint a person to the post of prosecutor in Ukraine. The necessity of improvement in this area, as this will help to realize the right of citizens for positions of prosecutor in Ukraine. Unresolved and after reforms in the Ukrainian prosecutor's office remains one more problem: the necessity of performance indicators in the prosecutor's office, which, in turn, affects a very small proportion of acquittal sentences. At the same time, the performance of indicators is directly associated with bonuses for employees and assessment of their success. It is important that the reform of the prosecutor's office in Ukraine should result in an effective law-enforcement body that would have respected the community, so it should be systemic. The new staff is an impetus for change, but it is necessary to bring true, honest and loyal workers from such persons, and the best example for them will be the observance of legislation by their leadership, the leadership of the state, the provision of young workers with all the necessary conditions.*

**Key words:** prosecutor, prosecutor's office, prosecutor's office reform, candidate for office, selection of candidates.