

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ
КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Проект
впроваджується
Радою Європи в рамках
Плану дій для України
на 2018-2022 рр

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Експертна оцінка проєкту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проєкту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень»

Зауваження експертів підготовлено

під егідою проєкту Ради Європи

«Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України»

на основі експертизи, проведеної професором, доктором Лореною Бахмаєр і паном Джеймсом Гамільтоном

18 травня 2021 р.

I. ВСТУП	3
II. ЗАГАЛЬНІ СТАНДАРТИ ДОБОРУ, НАВЧАННЯ ТА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ	5
III. ЗАУВАЖЕННЯ ДО ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ДОБІР І ПІДГОТОВКУ ПРОКУРОРІВ (ЗАКОНОПРОЄКТ № 5158)	8
Статті 11, 13, 14 і 15 (повноваження, кількісний склад, статус).....	11
Стаття 27. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора	13
Стаття 29. Порядок добору кандидатів та їх призначення	14
Стаття 30. Подання документів кандидатом на посаду прокурора	16
Стаття 31. Кваліфікаційний іспит.....	16
Стаття 32. Спеціальна перевірка кандидата на посаду прокурора	17
Стаття 32-1. Проведення конкурсу на зайняття посади прокурора-стажиста.....	18
Стаття 33. Спеціальна підготовка прокурора-стажиста.....	19
Стаття 34 «Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади» і стаття 37 «Порядок призначення прокурора на тимчасово вакантну посаду».....	20
Стаття 35. Призначення на посаду прокурора.....	21
Стаття 51. Загальні умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді	21
Стаття 73. Статус відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження	22
IV. ЗАУВАЖЕННЯ ДО ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ № 113-ІХ (ЗАКОНОПРОЄКТ № 5157)	23
Пункт 2.....	24
Пункт 7.....	25
Пункти 9, 10, 17 і 19.....	26
Пункт 11	26
Пункт 23	26
ВИСНОВКИ.....	26

Погляди, висловлені в цих зауваженнях експертів, становлять позицію авторів та не обов'язково відображують офіційну політику Ради Європи

I. ВСТУП

1. З ухваленням у жовтні 2014 року Закону «Про прокуратуру» нарешті було розпочато необхідну реформу органів прокуратури, покликану привести їх у відповідність до європейських стандартів, обмежуючи їхні функції системою кримінального судочинства та позбавляючи їх, таким чином, існуючих функцій загального нагляду. Новий Закон “Про прокуратуру” передбачив нову модель, яка ґрунтується на автономності та професіоналізмі органів прокуратури. В 2017 році на Всеукраїнській конференції прокурорів було створено Раду прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (КДКП) з метою впровадження нової моделі органів прокуратури, передбаченої Законом “Про прокуратуру”.
2. Крім того, Законом № 113-IX від 19 вересня 2019 року систему добору прокурорів було реструктуризовано з метою проведення комплексної процедури перевірки та очищення, зі звільненням усіх прокурорів та проходженням всіма чинними прокурорами процесу атестації та перепризначення. Повноваження КДКП були припинені з переданням їх новоствореному органу — кадровій комісії. Це пояснювалося її «незадовільною практикою роботи» і браком гарантій щодо її здатності діяти незалежно.
3. У підсумку, Закон від 19 вересня 2019 року ліквідував наявну систему добору прокурорів і передбачав зупинення діяльності КДКП та Ради прокурорів. Ця реформа проводилася без громадського обговорення, без чітких пояснень потреби в ній та її цілей, без достатньої правової визначеності, та створила кадрову комісію, склад та порядок роботи якої не були чітко визначені та, як видається, наділяли Генерального прокурора (ГП) широкими дискреційними повноваженнями. Фактично, загальний порядок функціонування кадрових комісій визначався прикінцевими положеннями Закону від 19.09.2019.
4. Процедура перевірки (атестації) та повторного призначення, запроваджена поправками 2019 року, створювалась як тимчасова система, що мала діяти лише до вересня 2021 року. У Законі, однак, не визначалося, які саме норми застосовуватимуться, та яка система діятиме починаючи з вересня 2021 року. Наявні проекти Законів №№ 5157 і 5158 покликані встановити такі норми як тільки завершиться «тимчасовий етап», запроваджений Законом від 19 вересня 2019 року.
5. Метою поточної оцінки є підтримка процесу підготовки змін до Закону “Про прокуратуру” задля забезпечення відповідності запропонованих змін і доповнень стандартам Ради Європи. У цій оцінці аналізуватимуться два проекти Законів: № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» (далі — «Законопроект про добір» або

«Законопроект про УДПП») і № 5157 «Про внесення змін до розділу II “Прикінцеві і перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” щодо окремих аспектів дії перехідних положень» (далі — «Законопроект про Прикінцеві та перехідні положення» або «Законопроект про ППП»).

6. З цією метою враховуватимуться міжнародні стандарти щодо ролі та функцій органів прокуратури, а законопроекти оцінюватимуться за цими стандартами, зокрема, стандартами РЄ. Як відомо, ці стандарти головним чином встановлюються такими документами: Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод («Європейська конвенція») та відповідна прецедентна практика Європейського суду з прав людини («Європейський суд»); Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів¹; Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя²; Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, що керується верховенством права³; Звіт Європейської Комісії за демократію через право («Венеціанська комісія») щодо європейських стандартів незалежності судової системи: частина II — Прокуратура⁴; «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» («Бордоська декларація»)⁵; Стандарти професійної відповідальності та Виклад основних обов’язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів⁶; а також висновки Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП)⁷.
7. Також буде враховано взірцеву практику гарантій кримінального процесу, визначену національними системами, — тією мірою, наскільки їх можливо пристосувати до українського контексту та запропонованих законодавчих змін.

¹ Ухвалені восьмим Конгресом ООН з профілактики злочинності й поведження з правопорушниками, що проходив з 27 серпня по 7 вересня 1990 року в Гавані (Куба).

² Ухвалена 6 жовтня 2000 р.

³ Ухвалена 27 травня 2003 р.

⁴ CDL-AD(2010)040, 3 січня 2011 р.

⁵ Висновок № 12 Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) і Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП).

⁶ Ухвалені 23 квітня 1999 р. і пізніше схвалені Комісією ООН з питань запобігання злочинності та кримінального правосуддя (резолюція № 17/2, 14–18 квітня 2008 р). За аналогією також мають значення певні стандарти, що конкретно стосуються суддів, а саме: «Основні принципи незалежності судових органів» (ухвалені Сьомим конгресом ООН з профілактики злочинності та поведження з правопорушниками, що проходив у Мілані з 26 серпня по 6 вересня 1985 р., та схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 від 29 листопада 1985 р. і 40/146 від 13 грудня 1985 р.); Київські рекомендації ОБСЄ «Щодо незалежності судочинства у Східній Європі, Південному Кавказі та Середній Азії» 2010 р. (ухвалені Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини та Дослідницькою групою з незалежності судочинства «Мінерва» Інституту Макса Планка, 23–25 червня 2010 р.).

⁷ Всі інші висновки КРЕП доступні за посиланням <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions>.

8. Наші зауваження зосереджуються на поправках, які ці законопроекти вносять до поточної редакції Закону “Про Прокуратуру” зі змінами, внесеними Законом № 113-IX у вересні 2019 року. При оцінюванні пропонуваніх новел більше не обговорюватиметься, чи запроваджена 2019 року система є належна або може бути вдосконалена. На даному етапі потреби в такій оцінці немає, але висновок щодо правильності чи позитивності певних поправок, що пропонуються тепер, не слід тлумачити як схвалення всіх змін, що були внесені до процедури добору ще в 2019 році.
9. Після попередньої оцінки проект зауважень експертів був обговорений із українською владою 11 травня 2021 року. Консультанти провели всі необхідні кабінетні дослідження та взяли до уваги додаткову інформацію та пояснення, надані українськими учасниками процесу, зокрема, Комітетом Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності, Офісом Генерального прокурора та Тренінговим центром прокурорів України. Що ж стосується предмету проведеного консультантами аналізу, то він зосереджується виключно на положеннях, до яких мають вноситися зміни обома законопроектами, але, наскільки можливо, цей аналіз зважатиме і на ширший контекст Закону “Про прокуратуру”.
10. Ці зауваження експертів складені професором Лореною Бахмаєр⁸ і доповнені паном Джеймсом Гамільтоном⁹ в рамках Проекту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України — етап II» (далі — «Проект РЄ») на запит Парламентського комітету Верховної Ради України. Експертам було надано англійський переклад обох законопроектів, здійснений в рамках Проекту РЄ, у вигляді порівняльної таблиці, що містить чинний текст і положення, яких стосуються запропоновані зміни, а також пояснювальні примітки до законопроектів.

II. ЗАГАЛЬНІ СТАНДАРТИ ДОБОРУ, НАВЧАННЯ ТА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

11. Стандартами Ради Європи встановлений широкий обсяг актів «м'якого права» щодо прокуратури, що сприяє автономності та незалежності органів прокуратури. Висновок № 13(2018) КРЄП щодо незалежності прокурорів¹⁰ має вирішальне значення у забезпеченні належного функціонування системи правосуддя та верховенства права. Також визнається, що «широкого поширення набуває тенденція допускати більш незалежні органи прокуратури, аніж

⁸ Професор права, Мадридський університет Комплутенсе (Іспанія).

⁹ Колишній Генеральний прокурор Ірландії, колишній Президент Міжнародної асоціації прокурорів і колишній член Венеціанської комісії від Ірландії.

¹⁰ Висновок № 13(2018) Консультативної ради європейських прокурорів, доступний за посиланням

<https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

підпорядковані виконавчій владі чи пов'язані з нею»¹¹.

12. Крім того, як зазначається у Висновку № 13(2018) КРЄП, місія прокурора «вимагає професіоналізму, характеру, мужності, рівноваги та рішучості» (п. 23). Володіння цими якостями має бути визначальним критерієм як під час призначень прокурорів на посади, так і протягом всієї їхньої кар'єри. Процес юридичної освіти, добору кандидатів і підготовки кадрів повинні мати на меті забезпечення дотримання таких критеріїв (п. 23), і «особливо бажано, щоб, забезпечуючи повагу до гендерного балансу, процес призначення, переведення, підвищення та застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів був чітко викладений у письмовій формі та максимально наближений до такого процесу щодо суддів» (п. 24)¹².
13. Аналогічним чином, Висновок № 9(2014) КРЄП від 17 грудня 2014 року («Римська хартія») встановлює такі принципи: «ХІІ. **Призначення на посади** та кар'єра прокурорів, зокрема, просування по службі, мобільність, дисциплінарні стягнення та звільнення, мають регламентуватися законом і регулюватися **прозорими та об'єктивними критеріями**, згідно з неупередженими процедурами, виключаючи будь-яку дискримінацію та допускаючи можливість неупередженого перегляду»¹³. Призначення прокурорів має здійснюватися органом, що складається з експертів, а не лише обраних членів¹⁴, оскільки «доцільність використання обраних представників у виконанні такого завдання

¹¹ Див. також пункт 26 частини II «Органи обвинувачення» Звіту про європейські стандарти щодо незалежності судової системи, CDL-AD(2010)040.

¹² Аналогічно, у пункті 37 Висновку № 4 (2009) КРЄП (у Пояснювальній записці до Бордоської декларації) зазначається: «Дотримання перелічених вище принципів включає гарантію статусу прокурорів на найвищому законодавчому рівні за аналогією до закріплення статусу суддів. Близькість та взаємодоповнювальний характер завдань суддів та прокурорів створюють схожі вимоги та гарантії з огляду на їхній статус та умови діяльності, зокрема, стосовно добору на роботу, підготовки, розвитку кар'єри, дисципліни, переведення (що може здійснюватися лише відповідно до закону або за згодою особи), винагороди, припинення повноважень та свободи у створенні професійних організацій (Декларація, пункт 8)».

¹³ Доступно за посиланням <https://rm.coe.int/168074738b>. Див. також п. 34 Висновку CDL-AD(2013)006 щодо проекту змін до Закону Сербії «Про прокуратуру»: «... Обов'язковим є забезпечення того, що прокурорів і заступників прокурорів призначають на основі об'єктивних критеріїв. Ці критерії своєю чергою мусять заздалегідь встановлюватися законом або відповідно до передбаченого законом порядку на основі прозорої процедури, а рішення мусять бути обґрунтовані».

¹⁴ П. 47 Висновку CDL-AD(2007)011 щодо проекту Закону «Колишньої Югославської Республіки Македонія» «Про прокуратуру» і проекту Закону «Про Раду прокуратури»: «що ж стосується призначень, то експертний, а не обраний орган, який би оцінював кандидатів за результатами іспитів і співбесід, є необхідною частиною будь-якої системи, де призначення здійснюються за заслугами...»

викликає сумніви»¹⁵. Венеціанська комісія також позитивно оцінила змішаний склад органу з питань добору та призначень¹⁶.

14. Що ж стосується вимог до призначення прокурором, то «професія прокурора має бути доступною всім, хто задовільно закінчив навчання із права, склав потрібні прокурорські іспити та пройшов необхідну підготовку»¹⁷.
15. У міжнародних стандартах РЄ відсутні особливі вимоги щодо стажування перед призначенням на посаду. Що стосується вимог для призначення прокурором на підставі конкурсного та об'єктивного тестування, то попередній досвід роботи прокурором або в юридичній сфері зазвичай не є обов'язковим. Існують механізми влаштування «ззовні» до органів прокуратури, аналогічні тим, що діють у судовій системі, де кваліфікаційною вимогою зазвичай є наявність загальновизнаного досвіду роботи правником. Однак поширена в більшості країн практика не потребує наявності попереднього досвіду роботи для проходження звичайних вступних іспитів. Цю вимогу, можливо, було взято із німецької системи, де для отримання будь-якої правничої професії потрібно пройти дворічне стажування та скласти два іспити (*erstes und zweites Staatsexam*). Така система влаштування до органів судової влади, прокуратури або адвокатури не є звичною для більшості європейських країн, і сьогодні вона навіть ставиться під сумнів всередині Європейського Союзу, тому що не забезпечує повної незалежності, потрібної для «органу судової влади», оскільки призначення здійснює Міністерство юстиції.
16. Інші європейські країни, включаючи Францію, Італію та Іспанію, дотримуються системи призначень, де кандидати вступають до Академії прокурорів тільки після того, як складуть кваліфікаційний іспит, і проходять спеціальну підготовку, яка завершується стажуванням в судах та органах прокуратури. Протягом такого періоду стажування вони не перебувають на випробувальному терміні, оскільки вже користуються гарантіями проти звільнення, не дивлячись на те, що проходять підготовку з практичних питань.
17. Стосовно решти вимог у Висновку № 13(2018) КРЕП далі зазначається, що «повага до верховенства права зумовлює високі етичні стандарти у поведінці прокурорів та суддів, як під час, так і за межами виконання службових обов'язків,

¹⁵ П. 78 Проміжного висновку CDL-AD(2014)042 щодо проекту Закону Чорногорії «Про державну прокуратуру»

¹⁶ П. 48 Висновку CDL-AD(2012)008 щодо Закону Угорщини № CLXIII «Про прокуратуру» 2011 р. і Закону Угорщини № CLXIV «Про статус Генерального прокурора, прокурорів та інших працівників органів прокуратури та службу в органах прокуратури» 2011 р.: «Перевагою від створення органу зі змішаним складом було б те, що це дозволяє прокурорам підтримувати постійний зворотній зв'язок із суспільством щодо своєї роботи».

¹⁷ П. 26 Висновку CDL-AD(2011)007 щодо проекту органічного Закону Болівії «Про прокуратуру».

що дозволяє створити у суспільстві довіру до правосуддя» (п. 51) і що вони повинні демонструвати «абсолютну добродішність» (п. 55).

18. Що ж стосується навчання, то, як особливо наголошується в п. 10 Бордоської декларації¹⁸, «підвищення кваліфікації, що передбачає навчання методам управління, є і правом, і обов'язком суддів та прокурорів. Подібне навчання має проводитися на основі неупередженості, а його ефективність повинна регулярно та об'єктивно оцінюватися. Коли доцільно, спільне навчання суддів, прокурорів та адвокатів з питань, які становлять спільний інтерес, може сприяти досягненню найвищої якості правосуддя». А в п. 44 Пояснювальної записки до Бордоської декларації зазначено: «Підготовка суддів і прокурорів включає не тільки здобуття фахових знань, необхідних для доступу до професії, але й навчання на постійній основі впродовж усього професійного шляху. Ця підготовка стосується найбільш різнопланових аспектів професійної діяльності, включаючи адміністративне управління судами та відділами прокуратури, і повинна враховувати необхідність спеціалізації. В інтересах належного здійснення правосуддя, постійне навчання, покликане підтримувати та поглиблювати високий рівень професійної кваліфікації, є не тільки правом, але й обов'язком для суддів і прокурорів (Декларація, пункт 10)».
19. Загальні принципи дисциплінарної відповідальності та здійснення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів викладені в Римській хартії: «Пункт 85. Стандарти та принципи прав людини передбачають, що прокурори несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків і можуть бути притягнені до дисциплінарної відповідальності»; «Пункт 86. У демократичній системі, де діє принцип верховенства права, виправдання особи не повинно призводити до відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора, відповідального за справу»; «Пункт 87. Державам слід вживати заходів для забезпечення того, щоб дисциплінарне провадження щодо прокурорів регулювалося законом, а також гарантувати справедливі та об'єктивні оцінювання та рішення, які мають підлягати незалежному та неупередженому розгляду».

III. ЗАУВАЖЕННЯ ДО ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ДОБІР І ПІДГОТОВКУ ПРОКУРОРІВ (ЗАКОНОПРОЄКТ № 5158)

20. Слід вітати появу законодавчої ініціативи щодо подолання тимчасової ситуації, яка мала припинитися з 1 вересня 2021 року, а також щодо виправлення недоліків, виявлених протягом останніх років застосування відповідних норм про

¹⁸ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», спільно розроблена робочими групами КРЕС і КРЕП у м. Бордо (Франція) та офіційно ухвалена КРЕС і КРЕП у м. Брдо (Словенія) 18 листопада 2009 р. як Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) і Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві. Опублікована в м. Страсбург 8 грудня 2009 р.

органи прокуратури. З формального погляду, також позитивним є те, що обидва законопроекти містять Пояснювальну записку: оскільки будь-яка законодавча реформа має наводити причини, що обґрунтовують проведення правових реформ, а також роз'яснювати їхній обсяг і цілі, наявність Пояснювальних записок оцінюється позитивно. Вони не лише містять опис, хоча й вельми стислий, фактичної ситуації, що диктує поточну реформу, але і належним чином узагальнюють мету реформи, конкретні напрями її проведення, а також заходи з подолання наявних недоліків. Пояснювальні записки добре структуровані, у короткій, але зрозумілій формі описують цілі, потребу та зміст пропонованих реформ.

21. Багато поправок, запропонованих цим законопроектом (№ 5158), мають лише термінологічний характер, у переважній більшості випадків пристосовуючи текст до нового статусу прокурора-стажиста, уточнюючи визначення або оновлюючи деякі посилання. Оскільки ці формальні чи термінологічні поправки не стосуються стандартів РЄ, вони розглядатимуться лише коротко. Однак, оскільки також важливо забезпечувати формальну і стилістичну коректність кожного законодавчого акта, щоби полегшити його розуміння, тлумачення та застосування, ці питання згадуватимуться там, де це потрібно.
22. Консультанти припускають, що необхідні відкриті дебати та обговорення із зацікавленими сторонами заплановані або плануються до проведення, аби задовольнити вимогам до прозорості та інклюзивності, яким у демократичному суспільстві має відповідати кожен законодавчий процес.
23. Перш ніж оцінювати окремі положення цього Законопроекту про УДПП, доцільним було б охарактеризувати його основні риси та цілі. Серед аспектів, які пропонується змінити, основними є такі три:
 - виключення вимоги до кандидатів на посаду прокурора щодо наявності дворічного стажу роботи в галузі права та заміна цього положення на стажування, протягом якого кандидат на посаду прокурора проходить підготовку.
 - зменшення тривалості і складності процедури добору та спеціальної підготовки: спеціальна підготовка проводитиметься вже на посаді прокурора-стажиста.
 - визначення КДКП органом, що здійснює дисциплінарне провадження, як передбачалося Законом “Про прокуратуру” до внесення до нього змін Законом № 113-IX у вересні 2019 року.
24. Як зазначено в Пояснювальній записці, Законопроект про УДПП в першу чергу покликаний подолати проблеми, викликані потребою в наявності попереднього дворічного стажу роботи. Ця вимога, як зазначається у підпункті 1.1

Пояснювальної записки, обмежує можливості претендувати на посаду прокурора для випускників, котрі не відповідають цій вимозі.

25. Оскільки попередню систему призначень на посади було ліквідовано ЗП 2015 року з метою позбавитися структури, що сприяла існуванню ієрархічної та залежної системи, вимога щодо наявності попереднього дворічного стажу роботи як передумови для складання іспиту для призначення на посаду прокурора, більше не виглядає доречною.
26. Крім того, як зазначається в Пояснювальній записці, неможливість влаштування до органів прокуратури без наявності дворічного стажу роботи становить перешкоду для призначення на посади найкращих випускників юридичних факультетів. Усі ці причини, як зазначено в Пояснювальній записці, виглядають виправданими в українському контексті.
27. До того ж, Законопроект про УДПП прагне скоротити період річної спеціальної підготовки до двох місяців навчання в Тренінговому центрі прокурорів України, плюс піврічне стажування. Він також прагне спростити етапи добору, щоби кандидати мали змогу вступити на посаду в коротший строк після подання заявки на участь у процесі добору (як зазначається в Пояснювальній записці, це триває більш ніж один рік). Таким чином, замість проходження спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України та можливості претендувати на посаду прокурора окружної прокуратури лише після завершення цієї підготовки, Законопроект про УДПП встановлює, що спеціальна підготовка має проводитися вже під час стажування в окружній прокуратурі.
28. Хоча в українському контексті це може виглядати доречним з погляду забезпечення кращого статусу для стажистів (той же самий статус, що і в прокурорів, а не лише стипендія в $\frac{2}{3}$ від зарплати прокурора), водночас дозволяючи їм вже отримувати практичний досвід під час підготовки, така пропозиція, однак, потребує подальших роз'яснень, оскільки повноваження стажиста, у якого відсутній попередній досвід, і вже підготовленого прокурора не мають бути абсолютно однакові, і, таким чином, норми щодо статусу, як зазначатиметься далі, мають зважати на інше положення прокурора, що проходить підготовку.
29. Що стосується мети скоротити весь процес добору та призначень на посади, то запропоновані реформи не обов'язково матимуть наслідком зменшення часу, що проходить з моменту подання заявки на участь у процесі призначення до завершення процесу добору та проведення подальшої підготовки. В інших країнах ця процедура, як правило, триває загалом не менше одного року, а часто навіть довше. Якщо її потрібно скоротити, то зменшення періоду підготовки — є лише одним з факторів.

30. Законодавча реформа, спрямована пришвидшити цей процес, має як переваги, так і недоліки, що потребуватиме її оцінювання протягом практичної реалізації. Слід оцінити, чи скорочення теоретичної спеціальної підготовки та запровадження навчання під час стажування на посаді прокурора окружної прокуратури зможуть поліпшити підготовленість стажистів. Хоча поєднання теоретичної та практичної підготовки новопризначених прокурорів є доцільним, у підсумку від цього може постраждати якість роботи, якщо стажистам доведеться працювати зі справами, не маючи належної початкової підготовки. Поки що невідомо, чи можливо досягти високого рівня підготовки та роботи попри обмеження строків спеціального навчання в Тренінговому центрі прокурорів України двома місяцями.
31. Третім аспектом реформи, як уже згадувалося раніше, є визначення КДКП «органом, що здійснює дисциплінарне провадження», тобто органом, що зрештою виносить рішення а також проводить всю процедуру добору. Причини для цієї поправки, крім зазначення того, що згадана Комісія вже існує, що в неї є ресурси, персонал та регламент, щоби взяти на себе здійснення таких проваджень, у Пояснювальній записці не уточнюються. Обґрунтованим виглядає намір доручити Комісії ведення проваджень на тій підставі, що цей орган має «значний досвід її функціонування та взаємодії з органами прокуратури та іншими державними органами».
32. Однак, схоже, що основною причиною є відновлення повноважень, якими була наділена КДКП до того, як усіх її членів було звільнено відповідно до Прикінцевих і перехідних положень Закону № 113-ІХ від 19 вересня 2019 року. Тим самим органи прокурорського самоврядування (Всеукраїнська конференція та Рада прокурорів), які призначають членів Ради, а також членів КДКП, котрі є прокурорами, знову здійснюватимуть свої повноваження, передбачені Законом “Про прокуратуру” до вересня 2019 року. Це сприяло б зміцненню незалежності органів прокуратури.

Статті 11, 13, 14 і 15 (повноваження, кількісний склад, статус)

33. Зміни, що вносяться до цих статей, містять посилання на «прокурорів-стажистів окружної прокуратури». Ці зміни становлять коригування змін до норм щодо вимог до кандидатів на посаду прокурора (стаття 27 Законопроєкту про УДПП) та щодо процедури добору, які передбачають запровадження посади прокурора-стажиста (стаття 29 Законопроєкту про УДПП).
34. Частину другу статті 15 Закону “Про прокуратуру” доповнено новим абзацом, який пояснює, що прокурори-стажисти матимуть однаковий правовий статус з прокурорами окружних прокуратур, а так само «обсяг прав, обов’язків і гарантій соціального захисту». Урівнювання стажистів із прокурорами окружних прокуратур з метою надати їм повний соціальний захист і забезпечення як штатним працівникам, здається доцільним, оскільки це дозволяє їм не лише

отримувати належну зарплату протягом періоду стажування і, відповідно, робить посаду прокурора привабливішою, але й також має зміцнити їхнє власне сприйняття повної автономності свого статусу.

35. Однак Законопроект про УДПП у своєму перегляді статті 15 йде набагато далі, ніж саме лише поширення на стажистів прав штатних працівників і соціальних виплат. Передбачена Законопроектом про УДПП зміна до пункту 19 частини першої статті 15 розширює визначення «прокурора окружної прокуратури», додаючи до нього прокурора-стажиста такої прокуратури. Це своєю чергою розширює перелік прокурорів органів прокуратури в Законі «Про прокуратуру» через включення до нього прокурорів-стажистів. Законопроект вносить зміни до статті 15 «Статус прокурора» Закону «Про прокуратуру», додаючи «прокурорів-стажистів окружної прокуратури» до визначення «прокурорів». Наслідком цього буде те, що всі положення розділу III Закону «Про прокуратуру», який чомусь також має заголовок «Статус прокурора», застосовуватимуться до прокурорів-стажистів, а також всі інші посилання на прокурорів у Законі «Про прокуратуру», крім випадків, коли такі посилання явно не можуть застосовуватися.
36. Можна задатися питанням, чи це насправді передбачав законодавець. Звичайно, розширення поняття «прокурор» через включення до нього прокурорів-стажистів є цілком виправданий прийом законодавчої техніки, якщо він має на меті наділити їх усіма повноваженнями, функціями, правами та обов'язками прокурорів. Але це загалом може призвести до небажаних наслідків. Більш обмеженим варіантом було б просто включити їх до категорії прокурорів з певними конкретними цілями.
37. Нам здається, що між прокурорами-стажистами та підготовленими прокурорами повинні існувати певні відмінності, котрі закон має визнавати та поважати. Відмінності між прокурорами-стажистами та підготовленими прокурорами у законопроекті, на наш погляд, ніде не визначаються і не роз'яснюються. Імовірно, передбачається, що стажисти перебуватимуть під певним наглядом або контролем з боку інструктора, діятимуть згідно з певними вказівками та, можливо, в рамках процедури наставництва; а також те, що їм під час навчання не доручатимуть вести складні справи в суді. Проте положення статті 17 Закону «Про прокуратуру» «Підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок» є дуже чіткі, принаймні на папері.
38. Прокурори підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру; згідно з частиною третьою статті 17, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення. Можливо, було б доцільно включити до статті 17 Закону «Про прокуратуру» положення, яке б уточнювало, якою мірою стажисти можуть бути зобов'язані виконувати вказівки, а також хто і за яких обставин може надавати такі вказівки. Було б прийнятним, якби повноваження стажиста з самостійного ухвалення рішень поступово розширювались відповідно до його можливостей і досвіду. Було б,

однак, доцільно не передбачати засобів, які б створювали необґрунтовані перешкоди для виконання стажистами повноважень прокурора. Відповідно, в тексті закону було б доречним зазначити, що, за відсутності інших законних вказівок, стажист наділений усіма повноваженнями прокурора.

39. За короткий час, виділений міжнародним консультантам, неможливо було перевірити, чи існують в численних законодавчих актах України інші положення, в яких йдеться про прокурорів, і на яких може позначитися розширене визначення поняття «прокурор», що охоплює прокурорів-стажистів. Якщо український законодавець вирішить дотримуватися свого поточного підходу, то знадобиться проведення дуже ретельної перевірки.

Стаття 27. Вимоги до кандидатів на посаду прокурора

40. **Частина перша:** як зазначено в Пояснювальній записці (підпункт 1.1), «унаслідок відсутності можливості отримати необхідний дворічний стаж роботи в галузі права в органах прокуратури випускники вищих юридичних навчальних закладів працевлаштовуються на будь-які інші напрями». Виключення вимоги щодо наявності дворічного стажу роботи сприятиме більшій відкритості під час добору до органів прокуратури, а також підвищить шанси для успішних випускників юридичних факультетів потрапити на цю державну службу.
41. Щоби точніше оцінити цю поправку, консультантам потрібно буде перевірити статистичні дані та реальні показники, а також провести бесіди з кандидатами, аби переконатися в реальному стані речей і тому, якою мірою чинна вимога перешкоджає влаштуванню перспективних кандидатів до органів прокуратури. Хоча такі емпіричні дані відсутні, але, у світлі оцінок з боку основних опитаних органів влади та зацікавлених сторін (Офіс ГП, Тренінговий центр прокурорів, члени Комітету ВРУ з питань правоохоронної діяльності), можна припустити, що зазначена в Пояснювальній записці проблема відповідає реальним обставинам в Україні, і, таким чином, поправка заслуговує на позитивну оцінку. Прагнення заповнити наявні вакансії в органах прокуратури молодими, мотивованими та успішними студентами-юристами можна розглядати як таке, що допомагає здійснити перехід до нових практик силами молодого покоління мотивованих кандидатів. Звичайно, сама собою ця поправка може виявитися недостатньою, щоби зробити привабливою службу в органах прокуратури, але вона здатна усунути одну перешкоду, котра, як видається, негативно впливає на рішення обрати кар'єру в органах прокуратури.
42. З погляду відповідності міжнародним стандартам ця реформа не викликає заперечень, оскільки, як уже зазначалося раніше, наявність попереднього стажу роботи в галузі права як вимога до зайняття посади прокурора не передбачена європейськими стандартами та навіть не згадується в них як рекомендація.
43. **Пункт 1 частини 1:** зміни до цього пункту не викликають заперечень. Цей пункт визначає, що слід розуміти під вимогою щодо наявності «вищої юридичної

освіти». Нова редакція тексту також, окрім ступеня магістра (передбачається, що це має бути юридична освіта), включає до себе формулювання «або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста».

44. Якщо ця поправка покликана лише вказати на різні ступені, встановлені законодавством про освіту, то, очевидно, вона не викликатиме заперечень. Незрозуміло, чому в цьому пункті, коли згадується про здобутий за кордоном ступінь, нова редакція тексту усуває посилання на «вищу юридичну освіту», тоді як в англійському перекладі використовується формулювання «відповідний ступінь», тобто, очевидно, диплом юриста.
45. **Пункт 2 частини 1:** як і попередній, цей пункт визначає, що саме слід розуміти під «стажем роботи в галузі права». Ця поправка є логічний наслідок вилучення вимоги до кандидатів на посаду прокурора щодо наявності дворічного стажу роботи в галузі права і видається правильною. Новий текст встановлює, що стажем роботи слід вважати будь-який стаж «професійної діяльності» в галузі права після здобуття вищої юридичної освіти.
46. Що стосується поправки до частини 7 цієї статті, то, як видається, це лише зміна нумерації.

Стаття 29. Порядок добору кандидатів та їх призначення

47. Поправки, внесені до цієї статті, відображають потребу в проведенні спеціальної підготовки, коли кандидати вже працюють стажистами в окружній прокуратурі. Хоча чинна частина 8 статті 27 Закону “Про прокуратуру” передбачає проходження підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України, і лише після цього — заміщення вакантних посад окружних прокурорів, Законопроект про УДПП змінює цю послідовність: спочатку кандидати замінчатимуть вакантні посади окружних прокурорів, а після складення присяги як чинні прокурори (прокурори-стажисти) — проходитимуть спеціальну підготовку в Тренінговому центрі.
48. Хоча статус прокурора-стажиста посилено тим, що його прирівняно до статусу окружного прокурора (з огляду на зазначену вище потребу в уточненні обсягу повноважень та обов’язків), а теоретична та практична підготовка проводиться одночасно, ця поправка дійсно видається позитивною. Існує можливий ризик того, що скорочення загального часу на підготовку може позначитися на якості або показниках навчання протягом періоду підготовки, однак це не обов’язково має бути саме так, якщо навчальні програми добре розроблені, а кандидати активно залучаються до підготовки. Це питання, на яке потрібно буде звернути увагу на етапі впровадження.

49. У будь-якому разі, внесення таких змін до планування періоду підготовки можна вважати за позитивний момент, оскільки, як зазначалося раніше, кандидатам бракувало достатньої мотивації до проходження підготовки. Це зазначалося в проведеному 2019 року Оцінюванні реалізації Стратегії реформування судуострою¹⁹:

«Згідно з ЗУ “Про прокуратуру”, призначення на посаду здійснюється на основі рейтингу кандидатів, сформованому лише за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Результати, отримані після проходження спеціальної підготовки, не мають значення при визначенні місця кандидата в рейтингу. Суть такої системи полягала в тому, щоб зробити КДК єдиним незалежним органом, відповідальним за складання рейтингу, на практиці ж, однак, є свідчення, що це призводить до зниження мотивації кандидатів бути активними під час проходження підготовки».

50. На підставі цих висновків вже рекомендувалося внести зміни до схеми добору **«шляхом врахування результатів підсумкового іспиту кандидата після проходження спеціальної підготовки при формуванні загальної оцінки в рейтингу. Необхідно також забезпечити можливість оскарження результатів»**²⁰. Часткові реформи до цього положення були внесені Законом № 113-ІХ: кандидати, які не пройшли успішно підготовки в Тренінговому центрі, виключаються з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів (стаття 33 Закону “Про прокуратуру”), причому було надано можливість перегляду такого рішення.
51. Законопроект про УДПП не йде цим шляхом і розглядає інші варіанти підвищення ефективності спеціальної підготовки. Однак поки що незрозуміло, який саме вплив матимуть бали або результати навчання, продемонстровані протягом двомісячного періоду підготовки в Тренінговому центрі прокурорів. Схоже, що головним завданням навчальних планів буде розвиток навичок, а не читання лекцій з теорії. Це, імовірно, пояснює, чому в Законопроекті вирішено не оцінювати за бальною системою результати проходження стажистами підготовки в Тренінговому центрі прокурорів. Схоже на те, що головним критерієм буде лише відвідуваність, і, незалежно від старанності стажистів, це не впливатиме на їхнє просування по службі чи рейтинг. Щоби належним чином оцінити нову систему здійснення призначень і проходження підготовки, передбачену Законопроектом про УДПП, потрібно буде розглянути навчальні

¹⁹ Проміжний звіт за результатами загального оцінювання Стратегії реформування судуострою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 рр. та Плану дій щодо реалізації положень Стратегії, підготовлений групою експертів проєкту «Право-Justice» та Проєкту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України — етап І», вересень 2019 р.

²⁰ Див. Звіт «Право-Justice» про результати оцінювання, с. 46

плани та методики підготовки. Хоча причини не оцінювати або не перевіряти результати навчання стажистів протягом двомісячної спеціальної підготовки в центрі можуть виявитися цілком поважними, поряд із тим, варто замислитися над тим, чи є така система оптимальною для забезпечення найкращого навчання майбутніх прокурорів. Досвід показує, що, не маючи стимулів досягти високих показників під час навчання в центрі, стажисти можуть не приділяти підготовці належної уваги або навіть сприймати цей період навчання без належної серйозності.

52. У будь-якому разі, потрібно буде оцінити, чи така зміна в системі навчання зрештою матиме наслідком кращу підготовленість і активніше залучення кандидатів до освітнього процесу. Оцінювання навчальних програм має забезпечувати відомості про належність їхнього виконання. На цьому етапі передбачена законодавча реформа виглядає достатньо виправданою, але її фактичну реалізацію потрібно буде аналізувати та, в разі потреби, коригувати.
53. Пункт 11 частини 1: чинне положення передбачає направлення «керівнику окружної прокуратури» подання щодо призначення кандидата на посаду прокурора, тоді як, згідно з Законопроєктом про УДПП, це подання направляється «керівнику обласної прокуратури». Причиною цієї зміни є, очевидно, те, що повноваження щодо призначення переходять від керівників окружних до керівників обласних прокуратур. Така зміна не викликає заперечень.

Стаття 30. Подання документів кандидатом на посаду прокурора

54. Зміни до цієї статті є суто формальні та покликані вдосконалити процес перевірки того, чи вимоги до кандидатів на посади прокурорів дотримуються належним чином. З цього погляду текст є точнішим у плані того, які документи мають підтверджувати наявність юридичної освіти, володіння українською мовою та стан здоров'я. Що стосується володіння українською мовою, то вимога щодо наявності сертифіката дозволяє уникнути подальших перевірок рівня володіння нею. Саме в цьому, як видається, полягає мета, оскільки посилення на мову було видалено зі статті 31, яка описує зміст кваліфікаційного іспиту.
55. Що стосується медичної довідки, новелою є те, що вона також має містити відомості «щодо перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я». Якщо ця остання вимога не призведе до дискримінації (відмова у призначенні попри повну реабілітацію та вилікування), зміни до цієї статті 30 не викликають заперечень, оскільки є суто формальні.

Стаття 31. Кваліфікаційний іспит

56. **Частина перша:** ця частина зазнає незначних змін у деяких термінах, наприклад, «аналітичні здібності» замінюються на «загальні здібності». Також

наголошується на тому, що і практичне завдання має виконуватися анонімно. Загалом, запропоновані зміни не викликають заперечень. Анонімне тестування слід вважати позитивним тією мірою, наскільки воно має на меті підвищити об'єктивність усього іспиту та сприяє підходу, що спирається на продемонстровані під час іспиту результати.

57. **Частина четверта:** містить нову редакцію, яка, схоже, не змінює змісту, а лише уточнює, що «орган, що здійснює дисциплінарне провадження», забезпечує перевірку складених тестів і виконаних практичних завдань (в поточній редакції — «забезпечує перевірку робіт»). Це несуттєва поправка.
58. **Частина шоста:** цю частину доповнено прямим посиланням на повноваження «органу, що здійснює дисциплінарне провадження» затверджувати положення не лише про порядок складання кваліфікаційного іспиту (чинний текст), а й про «мінімальний прохідний бал» для допущення до наступного іспиту. Надаючи дисциплінарному органу повноваження затверджувати такі норми, Законопроект про УДПП, як видається, прагне встановити, що порядок складання кваліфікаційного іспиту включає до себе обов'язкові фільтри або «мінімальні бали» для переходу до наступного етапу іспитів (хоча на сьогодні мінімальні прохідні бали вже передбачені частиною п'ятою статті 31 Закону «Про Прокуратуру»). Ці мінімальні бали та поетапна організація процедури тестування є звичними для аналогічних процедур добору та іспитів у європейських країнах, і такий порядок підвищує ефективність і зменшує непотрібну завантаженість. У цьому сенсі він заслуговує на позитивну оцінку. Поетапне проведення процедури добору та іспитів знову згадується у запропонованій частині другій статті 32 в Законопроекті про УДПП.

Стаття 32. Спеціальна перевірка кандидата на посаду прокурора

59. До більшості частин цієї статті вносяться зміни, але здебільшого формально, головним чином — через зміни до нумерації (наприклад, поточна частина п'ята стає частиною третьою згідно з Законопроектом про УДПП, поточна частина шоста стає частиною п'ятою згідно з Законопроектом про УДПП; до нової частини п'ятої додається нове речення, яке зараз міститься в частині другій, тощо).
60. Єдина суттєва зміна, що заслуговує на розгляд, — це можливість для органу, що здійснює дисциплінарне провадження, вирішувати, як проводити перевірку на добросовісність або спеціальну перевірку. Хоча чинне положення містить посилання на процедуру, передбачену Законом «Про запобігання корупції», запропонована зміна надає більше можливостей органу, що здійснює дисциплінарне провадження, вирішувати, яку саме інформацію запитувати та яким органам влади надсилати запит на надання інформації з метою проведення «перевірки» відповідного кандидата. Саме цей орган регламентуватиме, які відомості потрібно надавати та до яких органів влади можна надсилати запити.

61. Інших суттєвих змін до цієї статті виявлено не було, а те, що перевірку доброчесності зроблено гнучкішою, дозволивши органу, що здійснює дисциплінарне провадження, самостійно визначати процедуру її проведення, не викликає заперечень.

Стаття 32-1. Проведення конкурсу на зайняття посади прокурора-стажиста

62. Це нове положення визначає, як оголошуватиметься конкурс на зайняття посади прокурора-стажиста окружної прокуратури, наводить критерії для ухвалення рішення, порядок заповнення вакансій і призначення стажистів. Логічним є те, що, оскільки посада прокурора-стажиста поки що не передбачається, ця процедура потребує регламентації. Запропонована система включає до себе: 1) оголошення про проведення конкурсу на зайняття посади прокурора-стажиста (за 5 днів до конкурсу, тобто у вельми короткий час); 2) зміст оголошення; 3) подання кандидатами заяв про участь у конкурсі на зайняття посади та проходження спеціальної підготовки; 4) рішення про проведення конкурсу на підставі рейтингу кандидатів відповідно до кількості балів, набраних за результатами складання кваліфікаційного іспиту; 5) подання про призначення, надіслане керівникові обласної прокуратури; та 6) призначення керівником обласної прокуратури не пізніше трьох робочих днів після отримання подання.

63. Це положення має на меті прискорити процес зайняття посад і дозволити кандидатам, що склали іспит, розпочати роботу стажистами, щойно виникне вакансія. Нам невідомо про кількість доступних вакансій після складання кваліфікаційних іспитів, а також про те, чи кількість кандидатів дорівнює кількості вакантних посад, і чи встановлено певну нормативну чисельність кандидатів, які складають іспит і можуть бути внесені до кадрового резерву. Залежно від цих показників, система дозволить успішним кандидатам відразу почати роботу стажистами та проходити спеціальну підготовку, або ж їм доведеться чекати, поки не будуть оголошені вакантні посади.

64. У будь-якому разі, система, передбачена статтею 32-1 в Законопроекті про УДПП, видається громіздкою, оскільки навіть якщо кандидатам, що перебувають у кадровому резерві (списку очікування), вже присвоєні рейтинги, система вимагає від них подання заяв щоразу, коли оголошується про наявність вакансій. Було б ефективнішим, якби після оголошення про наявність вакансії заповнити її пропонувалося першій особі за списком, а в разі відмови цього кандидата — другому і так далі. Фактично, це не конкурс, оскільки кандидатам вже присвоєні рейтинги.

65. З іншого боку, щороку про появу вакансій слід оголошувати максимум один-три рази, аби спростити процедуру, а кандидати з найвищим рейтингом дійсно мали змогу вибрати ту окружну прокуратуру, яка їм більше до вподоби. Варто розглянути можливість запровадження більш централізованої системи розподілу

вакансій, оскільки централізована система зазвичай буде ефективніша, аніж оголошення про кожну окрему вакансію та потреба для кандидатів надсилати свої заяви окремо для кожної з оголошених вакансій. Хоча це не обов'язково включати до Закону і можна визначити службовими інструкціями, рекомендується забезпечити спрощену процедуру заповнення вакансій після завершення періоду підготовки, а прокурорам у кадровому резерві, що пройшли підготовку, присвоювати рейтинги.

66. Насамкінець, зважаючи на те, що результати кваліфікаційного іспиту дійсні лише три роки (частина 7 статті 31 Закону “Про прокуратуру”), може виявитись, що, попри достатню кількість балів, кандидати які склали іспити, за браком достатньої кількості вакансій для прокурорів-стажистів в окружних прокуратурах не отримують можливості пройти спеціальну підготовку, а результати їхніх іспитів стануть недійсні. Ця система сама собою не виглядає ефективною, — як правило, успішно скласти кваліфікаційний іспит має лише стільки кандидатів, скільки існує вакансій (плюс певний додатковий відсоток). Тримання в кадровому резерві кандидатів, які лише чекають на появу вакансії стажиста для проходження спеціальної підготовки та які навіть не впевнені, що після її завершення їх призначать на постійну посаду, створює невизначеність і водночас є неефективним. Якщо система прагне заохочувати найкращих випускників до вибору кар'єри в органах прокуратури, вона має створювати ефективніші та чіткіші перспективи працевлаштування в органах прокуратури для успішних кандидатів, внесених до резерву.

Стаття 33. Спеціальна підготовка прокурора-стажиста

67. Основна зміна до цієї статті полягає в тому, що спеціальна підготовка в Тренінговому центрі прокурорів України на сьогодні триває один рік, тоді як згідно з Законопроектом про УДПП вона складатиме двомісячну підготовку в Центрі та шість місяців стажування в окружній прокуратурі (за умови наявності вакансій для прокурорів-стажистів).
68. Інша відмінність полягає в тому, що тестування після початкової підготовки не проводитиметься, оскільки запропонована стаття 33 передбачає лише співбесіду, яка організовується комісією, утвореною наказом керівника відповідної обласної прокуратури, де працює стажист. Після такої співбесіди та на підставі відомостей про завершення підготовки орган, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП), виносить рішення про успішне чи неуспішне проходження спеціальної підготовки. У разі неуспішного проходження спеціальної підготовки, кандидата буде виключено з резерву, що, як видається, становить той же самий результат, що й невдале складання кваліфікаційного іспиту, оскільки кандидату, якщо він претендує на посаду прокурора, доведеться проходити всю процедуру ще раз.

69. Законопроект про УДПП встановлює, що, в разі успішного завершення початкової підготовки, орган, який приймає рішення (це буде КДКП), пропонує призначити кандидата на постійну посаду у відповідній області.
70. Однак у всіх цих процедурах критерії залишаються нечіткі, оскільки, зрештою, вони залежать від оцінки, яку відповідна комісія в області виносить щодо результатів проходження стажистом підготовки під час свого стажування. Перевірки знань не проводиться, роль Тренінгового центру значно зменшена не лише тому, що тривалість первинної спеціальної підготовки обмежується двома місяцями, але й через те, що протягом цих місяців не передбачається проведення тестувань з метою перевірити результати проходження підготовки.
71. Така система надає багато дискреційних повноважень з оцінювання навичок, знань і здібностей стажиста як відповідній окружній прокуратурі, так і органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Ця стаття не встановлює критеріїв щодо стандартів, яких має досягти стажист, і навичок, що підлягають оцінюванню. Усі ці питання можна було б регламентувати службовими інструкціями, хоча ми вважаємо, що, з метою підвищення об'єктивності системи добору та задля запобігання свавіллю, потрібно визначити чіткі критерії щодо стандартів, яких має досягти прокурор-стажист наприкінці свого стажування. Це б допомогло зорієнтувати стосовно напрямів, за якими стажистів має оцінювати керівник обласної прокуратури та відповідна комісія.
72. Позитивним моментом є те, що ці рішення можуть оскаржуватися спочатку до органу, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП), а потім — до суду. Стажист теоретично може оскаржити рішення обласної прокуратури щодо свого проходження підготовки, і ця скарга розглядатиметься КДКП, який може скасувати рішення обласної прокуратури, якщо воно невиправдане, свавільне чи необґрунтоване. Однак, у зв'язку з тим, що критеріїв не встановлено, рішення, винесене щодо проходження підготовки буде важко скасувати.
73. Задум Закону “Про прокуратуру” 2015 року полягав у тому, щоб посилити автономність та особисту незалежність кожного прокурора. Форма добору, передбачена Законопроектом про УДПП, де піврічне стажування та оцінювання керівником окружної прокуратури та комісією при обласній прокуратурі результатів проходження стажистом підготовки відіграють важливу (і логічно виправдану) роль, сприяла б зміцненню почуття автономності та незалежності кандидатів більшою мірою, якби зазначені вище недоліки були усунуті.

Стаття 34 «Проведення конкурсу на зайняття вакантної посади» і стаття 37 «Порядок призначення прокурора на тимчасово вакантну посаду»

74. Обидві статті виключено через те, що початкові вакантні посади заповнюють прокурори-стажисти, і, відповідно, ці норми здебільшого замінено положеннями, передбаченими новою статтею 32-1 в Законопроекті про УДПП.

Стаття 35. Призначення на посаду прокурора

75. Як зазначається в Пояснювальній записці, слід видалити непотрібні етапи, щоби зменшити складність всієї процедури добору та призначення прокурорів на їхні початкові посади. У зв'язку з цим кількість спеціальних перевірок, які на сьогодні в рамках перевірок доброчесності проводяться двічі протягом усього процесу добору, пропонується зменшити до одної. Це видається доцільним. Як наслідок, у поточному змісті статті 35 Закону “Про прокуратуру” більше немає потреби, і її слід видалити. Законопроект про УДПП пропонує наповнити зміст цієї статті положенням про офіційне призначення прокурора-стажиста на посаду прокурора за поданням органу, що здійснює дисциплінарне провадження (стаття 34 в Законопроекті про УДПП). Запропонована стаття 35 передбачає лише призначення на посаду не пізніше трьох робочих днів з дня отримання подання.

76. Це положення не викликає особливих заперечень.

Стаття 51. Загальні умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді

77. Зміни до цієї статті полягає в тому, що передбачається додаткова ситуація, коли прокурора відповідно до пункту 10 звільняють внаслідок «припинення або неуспішного проходження спеціальної підготовки». Ця підстава відповідає положенням, наведеним у частинах п'ятій і сьомій статті 33 Закону “Про прокуратуру” зі змінами, що вносяться Законопроектом про УДПП. У запропонованій частині п'ятій статті 33 передбачається припинення процедури спеціальної підготовки у разі «грубого або систематичного порушення прокурором-стажистом порядку проходження спеціальної підготовки». Таке рішення виноситься органом, що здійснює дисциплінарне провадження.

78. Непрямим чином кандидата, який не пройшов успішно спеціальної підготовки, не буде включено до складу резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, що на практиці означає звільнення.

79. Ці підстави для звільнення суперечать загальному твердженню про те, що прокурори-стажисти мають той же статус, що і прокурор окружної прокуратури, хоча очевидно, що як стажистів їх можуть звільнити з інших підстав. З іншого боку, незрозуміло, як саме має бути реалізована ця процедура звільнення, оскільки вона, як видається, виконується лише за рішенням органу, що здійснює дисциплінарне провадження, але якщо не йдеться про дисциплінарне порушення, процесуальні гарантії дисциплінарного провадження, очевидно, тут не застосовуються. Лише оскарження до суду такого рішення про звільнення може надавати певні гарантії. Проте, як зазначалося раніше, оскільки оцінювання проходження прокурором-стажистом підготовки протягом його/її стажування не ґрунтується на об'єктивних і попередньо встановлених критеріях, суду, що розглядатиме скаргу, буде важко встановити факт зловживання чи безпідставного звільнення.

80. Загалом схоже, що нова система нівелює важливість кваліфікаційного іспиту в процедурі призначення на посаду, оскільки такий іспит є лише попереднім, а не вирішальним етапом у тому, щоби стати прокурором. Тренінговий центр також втрачає своє значення протягом усього процесу добору, і його роль зводиться лише до проведення двомісячної первинної підготовки, але без можливості приймати рішення у процесі добору. Зрештою, прокурори, які вже обіймають свої посади, та керівники відповідних обласних прокуратур відіграватимуть набагато визначнішу роль у всьому процесі. Це дійсно несе ризик повернення до старої системи, за якої прокурори проходили підготовку під егідою своїх начальників, які прагнули забезпечити, щоб нові прокурори засвоїли свою підлеглу роль і були готові дотримуватися вказівок/методів роботи попередників. Це перенесення застарілих практик та виховання слухняності на сьогодні може становити ризик, який навіть посилюється через поправки, передбачені Законопроектом про УДПП.

Стаття 73. Статус відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження

81. Як це часто буває під час правових реформ, відповідні поправки здійснюються простою заміною слова в одній статті. Так сталося і з поправкою, внесеною Законопроектом про УДПП до статті 73: термін «колегіальний орган» замінено на «Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів». Це дуже важливий момент, оскільки означає, що до КДКП повертаються повноваження, зупинені Законом № 113-IX.

82. Як встановлено статтею 74 Закону «Про прокуратуру», дію якою було зупинено у вересні 2019 року, до складу цього органу входять одинадцять членів, п'ятеро з яких — прокурори, призначені Всеукраїнською конференцією прокурорів; дві особи — вчені; один адвокат та три особи, призначені Комітетом ВРУ з прав людини. Така структура становила крок уперед до незалежнішої прокуратури²¹. Однак у Звіті GRECO²² зазначалося, що формування КДКП є одним із процесів, який можливо вдосконалити, наприклад, через забезпечення абсолютної більшості представників органів прокуратури, збільшення кількості прокурорів та зменшення кількості призначених парламентом членів²³. КДКП має

²¹ Пункт 222 Звіту GRECO: «GRECO вітає нещодавнє реформування порядку призначення прокурорів. Слід зазначити, що відбір прокурорів на конкурсній основі із застосуванням спеціальної процедури перевірки, яку проводить колегіальний орган, новостворена КДК, точно є кроком у правильному напрямку».

²² Див. Звіт GRECO за результатами четвертого раунду оцінювання в Україні «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів», ухвалений 23 червня 2017 р. і опублікований 8 серпня 2017 р. — GrecoEval4Rep(2016)9, доступний за посиланням <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-1680737207>

²³ Див. пункт 216 Звіту GRECO.

працювати згідно із процедурою, встановленою Всеукраїнською конференцією прокурорів (частина 3 статті 73 Закону “Про прокуратуру”).

83. Ця поправка, що вноситься Законопроектом про УДПП до статті 73 шляхом заміни одного слова, могла б залишитися непоміченою попри свої значні наслідки. Проте спосіб, яким розроблено ці реформи, вельми ускладнює розуміння реального масштабу зазначеної поправки. З одного боку, в Пояснювальній записці до Законопроекту про ППП зазначається, що він має «відновити дію положень Закону України “Про прокуратуру” в частині формування складу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження», але водночас зміни, внесені до пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень, передбачають доповнення переліку статей, які мають бути визнані такими, що втратили чинність, «частинами першою та другою статті 73, частинами третьою, четвертою та шостою-сьомою статті 74, частиною першою статті 75, статтею 76». Законопроект про ППП, однак, не змінює суттєво того, що було введено Законом № 113-ІХ. Останній зупинив у своїх перехідних положеннях дію статей 73–76, тоді як Законопроект про ППП змінює ці положення, зазначаючи той же самий перелік статей, **але не всі їхні частини** (частини перша та друга статті 73, частини третя, четверта та шоста-сьома статті 74, частини першої статті 75, статті 76). Якщо придивитися, які саме частини уникають таким чином зупинення, то побачимо, наприклад, частину 3 статті 73: «Порядок роботи відповідного органу... визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів». У будь-якому разі положення статей 73–76 наберуть повної чинності починаючи з вересня 2021 року.

84. Якщо проаналізувати цей доволі складний комплекс положень (скасування зупинення, однак продовження деяких повноважень певних тимчасових органів тощо), то, як видається, поправки спрямовані на те, щоби, з завершенням тимчасового зупинення роботи КДКП у вересні 2021 року, знову зробити її органом, котрий здійснює призначення на посади та притягає до дисциплінарної відповідальності, тоді як реформи, запропоновані Законопроектом про ППП, дозволять кадровій комісії продовжувати роботу до завершення незакінчених процедур атестації. Хоча ці цілі стали зрозумілі після пояснень, наданих представниками органів прокуратури, Пояснювальна записка до Законопроекту про ППП могла чіткіше висвітлити це питання. Поряд із тим, це також може бути викликано недоліками в перекладі.

IV. ЗАУВАЖЕННЯ ДО ЗАКОНОПРОЄКТУ ПРО ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ № 113-ІХ (ЗАКОНОПРОЄКТ № 5157)

85. Другий законопроект, що розглядається, пропонує зміни до Прикінцевих і перехідних положень Закону № 113-ІХ. Низька законодавча якість Закону від 19 вересня 2019 року фактично залишала відкритими багато питань щодо того, як діяти після настання дати, коли завершиться зупинення дії багатьох норм. Як правильно зазначено в Пояснювальній записці, поза увагою Закону залишилися

перехідні положення щодо організації переходу до виконання процедур після вересня 2021 року, коли завершиться період зупинення. Як стверджується, цю прогалину буде усунуто за допомогою Законопроєкту про ППП, що в принципі є позитивним. В іншому разі виникне правовий та інституційний вакуум, створюючи проблематичну правову невизначеність і небажані інституційні тупики.

86. Загалом, перехідні положення мають передбачати якомога швидке здійснення переходу, не порушуючи прав чи очікування прав. Зазвичай перехідні правила передбачають набрання чинності новими положеннями за «поетапною» системою, де після завершення етапу (і, відповідно, без змін правил гри посередині нього) на наступному етапі будь-якого процесу вже слід робити спроби пристосуватися до нових норм.
87. Закон передбачає, що для забезпечення однаковості та збереження принципу рівності всі прокурори повинні були пройти одну і ту ж процедуру атестації, і це є причиною того, чому Законопроєкт про ППП вирішив зберегти діючу комісію до тих пір, поки не завершаться усі провадження в рамках атестації. Ця процедура повинна застосовуватись лише стосовно тих прокурорів які не могли пройти атестацію з поважних причин, або які потребують повторного проходження процедури атестації за рішенням суду. Оскільки багато рішень, прийнятих на початку комісіями з питань персоналу, були недостатньо вмотивованими та обґрунтованими, вони були оскаржені в судах та скасовані з процедурних причин. Це призвело до повторення або відновлення кількох із цих проваджень з метою дотримання процедурних гарантій тими ж кадровими комісіями.
88. Законопроєкт про ППП прагне забезпечити, щоби поточні процедури атестації, призначень на посади та заповнення вакансій, розпочаті згідно з чинним законом, продовжувалися за цими нормами до свого завершення (див. пункт 22). По завершенню цих завдань кадрові комісії повинні бути автоматично розформовані. Таке рішення видається адекватним, хоча законопроєктом можна було б явно передбачити розформування кадрових комісій після того, як не залишиться жодної незавершеної атестаційної процедури.
89. Дійсно, це можна розглядати як прийнятне перехідне положення, щоб не порушувати правові очікування та не порушувати набуті права та не створювати невизначеності. Хоча з суворо юридичної точки зору таке перехідне положення не піддається критиці, для оцінки його реального впливу в українському контексті та потенційних ризиків при його реалізації буде потрібно більше інформації.

Пункт 2

90. У підпункті 3.4 Пояснювальної записки до Законопроекту про ППП зазначається, що цей закон має «відновити дію положень Закону України “Про прокуратуру” в частині формування складу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження», а запропоновані зміни до пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень передбачають втрату чинності частинами першою та другою статті 73, частинами третьою, четвертою та шостою-сьомою статті 74, частиною першою статті 75 і статтею 76. Хоча спочатку збагнути сенс цього підпункту було важко, це положення виглядає адекватним. Відповідні зміни необхідні для забезпечення старту роботи Ради Прокурорів та КДКП з вересня 2021 року.

Пункт 7

91. Як зазначається в Пояснювальній записці, Законопроект про ППП покликаний забезпечити проходження процедури атестації кожним прокурором. Завдання полягає в такому: кожен повинен пройти процедуру атестації, а в разі її неуспішного проходження чинні слідчі та прокурори мають бути звільнені. Це було метою Закону № 113-ІХ, але з різних причин деякі прокурори та слідчі або не проходили атестаційних процедур (тимчасова непрацездатність, відпустка по догляду за дитиною та ін.), відмовлялися їх проходити або пройшли їх неуспішно.

92. На сьогодні ситуація виглядає доволі невизначеною, оскільки в судах перебуває понад 1800 позовів з оскарженням результатів атестації. Винесено близько 400 рішень, однак неоднотипних, оскільки в однаковій ситуації деякі суди ухвалювали рішення про поновлення звільненого прокурора на посаді, тоді як інші підтверджували результати атестації. Такі рішення протилежного характеру лише додають невизначеності всій ситуації.

93. Ми не перевіряли причини, якими суди керувалися під час винесення таких рішень; тому оцінити нинішню законодавчу пропозицію важко. Як правило, законодавцю не слід приймати закони, спрямовані на невиконання чинних судових рішень, оскільки це суперечить обов'язку виконувати рішення судів і навіть становить кримінальне правопорушення.

94. Однак, якщо звільнених прокурорів і слідчих було поновлено на їхніх посадах, оскільки рішення в справі було винесено судом на їхню користь з огляду на порушення процесуальних аспектів, а не по суті справи, то буде прийнятним, якщо запропонований закон прагнути зробити обов'язковим проходження ними атестації. За таких обставин пункт 7, розглянутий в загальному контексті забезпечення добросовісності та достатніх можливостей нових органів

прокуратури, а також створення єдиного стандарту для всіх процедур атестації, можна вважати належним²⁴.

Пункти 9, 10, 17 і 19

95. Зміни до цих пунктів є суто формальні, оскільки вони пристосовують текст до поправок, внесених згідно з пунктом 7, виправляючи посилання на відповідний чинний пункт або на відповідних слідчих та прокурорів.

Пункт 11

96. Цей пункт уточнює, що повноваження щодо ухвалення рішень про створення, склад, тривалість і порядок функціонування кадрових комісій належатимуть Генеральному прокуророві. Це доповнення є незначним, оскільки становить продовження лінії, прокладеної реформою за Законом № 113-IX, що зосередив багато повноважень у руках ГП. Знову ж таки варто підкреслити, що робота кадрових комісій має припинитися після того, як їхня роль, пов'язана з проведенням незавершених атестацій, дійде кінця.

Пункт 23

97. Для того, щоби багато органів прокуратури були в змозі запрацювати після закінчення у вересні 2021 року періоду зупинення, необхідно вжити першочергових заходів зі скликання Всеукраїнської конференції прокурорів. З метою заповнення часової прогалини пункт 23 дозволяє Генеральному прокурору приймати рішення про скликання цього органу самоврядування, щоби той міг розпочати процедуру ухвалення регламентів і підзаконних актів, а також призначити членів органів, що мають відновити функціонування у вересні 2021 року. Це видається доцільним.

98. Аналогічним чином, ГП також отримує повноваження з тих же самих причин скликати з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ.

ВИСНОВКИ

²⁴ Повна оцінка цього положення потребує наявності відомостей про точну кількість та підстави судових рішень про повторне проходження атестації та відновлення прокурорів на їхніх посадах.

99. Законопроекти №№ 5158 і 5157 загалом заслуговують на позитивну оцінку, оскільки прагнуть усунути недоліки, виявлені під час впровадження системи призначення прокурорів на посади, та намагаються усунути проблемну ситуацію з правовою та інституційною прогалиною після того, як застосування тимчасових положень Закону № 113-IX закінчиться у вересні 2021 року.
100. Нові положення прагнуть скоротити період однорічної спеціальної підготовки до двох місяців навчання в Тренінговому центрі прокурорів України, плюс піврічне стажування як прокурор-стажист. Загалом це можна розглядати як вдалу систему для прокурорів України. У будь-якому разі, вона не становить проблем з поглядом європейських стандартів.
101. Повноваження стажиста, який не має попереднього досвіду, і вже підготовленого прокурора не повинні бути цілком однакові. Законопроект про УДПП у своєму перегляді статті 15 йде набагато далі, ніж саме лише поширення на стажистів прав працівників і соціальних виплат, тому норми щодо їхнього статусу мають зважати на різницю в положенні прокурора-стажиста.
102. Слід повернутися до питання про те, чи двомісячна підготовка в Тренінговому центрі прокурорів України може мати якийсь вплив на рейтинг/бали новопризначених прокурорів, якщо вважається що інший іспит не потрібен. Усунення всіх стимулів до активної участі та високих показників може не сприяти тому, що результати підготовки відповідатимуть високим стандартам.
103. З метою підвищення об'єктивності системи добору та задля запобігання свавілля, потрібно встановити чіткі критерії щодо стандартів, яких має досягти прокурор-стажист наприкінці свого періоду стажування. Це б допомогло визначити напрями, за якими стажистів має оцінювати керівник обласної прокуратури та відповідна комісія.
104. Система, за якої заяви потрібно подавати щоразу, коли виникає вакансія прокурора-стажиста, виглядає обтяжливою. Попри те, що механізм оголошення про прийняття заяв у разі виникнення кількох вакансій вже існує, слід розглянути можливість запровадження більш спрощеної централізованої системи розподілу вакансій у разі призначення на посаду та з початком підготовки.
105. Система створення резерву прокурорів, які чекають на появу вакансії стажиста, термін дії котрої становить лише три роки, виглядає недостатньою для того, щоб заохочувати кращих студентів до вибору кар'єри в органах прокуратури. Невизначеність з очікуваннями щодо майбутніх вакансій може негативно позначитися на бажанні пройти тестування, щоби стати прокурором.

106. Загалом, перехідні положення мають передбачати якомога швидке здійснення переходу, не порушуючи прав чи очікування прав, щойно інституційне середовище дозволить новому законодавству запрацювати. Збереження чинних норм щодо атестації прокурорів до моменту, коли завершаться всі поточні процедури атестації, призведе до занадто тривалого перехідного періоду. Однак це може бути найдоцільнішим рішенням з огляду на те, що тривалість цих процедур залежить від рішень у справах, які зараз розглядаються судами. Закон належним чином вирішує зберегти наявні атестаційні органи, щоби забезпечити застосування єдиних критеріїв до всіх чинних прокурорів.
107. Що стосується завдання щодо примушення всіх прокурорів пройти атестацію (навіть тих, що були відновлені на своїх посадах рішеннями судів), то слід звернути увагу, що Законопроект не суперечить обов'язку виконувати законні судові рішення згідно з принципом верховенства права. Якщо рішення скасовуються судами на підставі виявлених процесуальних недоліків, то буде правильним забезпечити повторне проходження атестації або внесення змін до рішень.
108. Хоча пропозиція надати ГП повноваження з ліквідації інституційної прогалини та запобігання тому, аби припинення дії тимчасової системи призводило до вакууму, є цілком зрозумілою, концентрація повноважень в руках ГП загалом може призвести до виникнення ризиків. У всякому разі, слід запобігати тому, щоби така концентрація повноважень виходила за суворо необхідні межі.