

СУЧАСНА ПРОКУРАТУРА: ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ



Марина Стефанчук

докторка юридичних наук, доцентка
професорка кафедри правосуддя
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6239-9091>

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/M-7224-2018>
m.stefanchuk@gmail.com

УДК 343.163

РЕФОРМА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: КАДРОВЕ ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ ЧИ ДИСКРИМІНАЦІЯ ЗА ПРОФЕСІЙНОЮ ОЗНАКОЮ?

Анотація. Сучасний етап державотворення в Україні ознаменований черговою реформою органів прокуратури, пов'язаною із проведенням оцінки відповідності діючих прокурорів критеріям професійної компетентності, доброчесності та професійної етики, а також зі створенням нових законодавчих передумов надання можливостей для осіб, які мають відповідну підготовку, займати посади у прокуратурах усіх рівнів. Правове забезпечення такого кадрового перезавантаження, яке, зокрема, представлено відповідними наказами Генерального прокурора, викликає жваву дискусію як серед науковців, так і практиків та привертає особливу увагу з огляду на нещодавнє висловлення недовіри Генеральному прокуророві Верховною Радою України через низьку ефективність виконання ним обов'язків та, як наслідок, невідповідність займаній посаді.

Метою статті є аналіз правового забезпечення кадрового перезавантаження органів прокуратури в Україні на сучасному етапі на предмет їх відповідності європейським стандартам незалежності прокурорів, а також формування узагальненого бачення щодо перспектив урегулювання цих відносин.

Встановлено, що з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» відбулася системна зміна суб'єктів адміністрування системи прокуратури, пов'язана зі створенням нового, на той час, суб'єкта цієї системи – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, діяльність якої мала бути спрямована на виконання основних функцій із кадрового забезпечення органів прокуратури, які раніше монополюно здійснювалися прокурорами, які займають адміністративні посади, що мало наслідком суттєве обмеження такої гарантії діяльності прокурора, як його незалежність і прозорість у діяльності прокуратури. Сучасний етап кадрового реформування органів прокуратури в Україні ознаменований правовими приписами, спрямованими не на удосконалення, а на припинення діяльності цього інституту,

а також на створення механізму селекції при відборі прокурорів, що призводить до формування дискримінаційних умов у процесі кадрового перезавантаження для осіб, які мають досвід прокурорської діяльності.

Доведено, що ситуативне кадрове перезавантаження органів прокуратури, що забезпечене тимчасовою правовою регламентацією, обумовленою актуальною політичною кон'юнктурою, не відповідає європейським стандартам забезпечення незалежності служби публічного обвинувачення, а також таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність, заборона свавілля, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом. Запропоновано встановлення до кандидата на посаду Генерального прокурора вимог проходження кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності очолювати систему прокуратури як суміжного правового інституту у системі правосуддя з метою перетворення процесу вибору кандидатури на посаду Генерального прокурора з суто політичного ще й у професійний, та підсилення гарантій зовнішньої незалежності прокуратури як елемента системи правосуддя.

Ключові слова: прокуратура; прокурор; кадрове перезавантаження; атестація кадрів; професійний добір на посаду.

Сучасний етап державотворення в Україні ознаменований черговою реформою органів прокуратури. Основні положення цієї реформи віднайшли своє втілення у Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” (далі – Закон)¹.

Так, у пояснювальній записці до законопроекту його автори зазначили головні причини його розроблення, серед яких: відсутність повноцінного кадрового перезавантаження в органах прокуратури з метою очищення лав прокурорів від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності та професійності, а також неспроможність таких нових структур, як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП) і Рада прокурорів України, повною мірою незалежно й ефективно виконувати покладені на них функції.

За таких обставин автори законопроекту вбачали можливість подальшого реформування органів прокуратури лише за умови здійснення *першочергових заходів* із проведення оцінки відповідності діючих прокурорів критеріям професійної компетентності, доброчесності та професійної етики, а також за умови надання можливостей для інших кандидатів, які мають відповідну підготовку, обіймати посади у прокуратурах усіх рівнів, що й визначило завдання цього законопроекту².

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113- IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238.

² Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266> (дата звернення: 20.01.2020).

Серед основних положень Закону слід виокремити побудову нової структури прокуратури; надання Генеральному прокуророві України права утворювати, реорганізовувати та ліквідувати окружні й обласні прокуратури, а також, у разі потреби, утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, окружних прокуратур; надання Генеральному прокуророві повноважень затверджувати: стратегію розвитку прокуратури; положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади.

Також Законом установлено, що з дня набрання ним чинності члени і голова КДКП вважаються звільненими з посади, а їхні повноваження – достроково припиненими, а відкриті нею на день набрання чинності цим Законом дисциплінарні провадження щодо прокурорів, стосовно яких не ухвалено рішення, передаються секретаріатом КДКП відповідним кадровим комісіям для продовження їхнього розгляду у порядку, визначеному Генеральним прокурором. Тимчасово, до 1 вересня 2021 р. уповноважено Генерального прокурора затверджувати порядок проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора; встановлено, що у кожній обласній прокуратурі утворюються відповідні кадрові комісії як органи для забезпечення проведення атестації прокурорів, розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів, здійснення добору на посади прокурорів.

Крім того, Генеральному прокуророві надано право визначати перелік, склад і порядок роботи кадрових комісій Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур; порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та процедуру здійснення дисциплінарного провадження; порядок прийняття кадровою комісією рішення за результатами дисциплінарного провадження про накладення на прокурора Офісу Генерального прокурора, обласної та окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Окреслені вище положення сучасного реформування органів прокуратури охарактеризовані в експертному середовищі як такі, що по суті ліквідують прокурорське самоврядування, оскільки повноту влади щодо формування кадрового складу системи прокуратури зосереджено в руках Генерального прокурора, що може призвести до тотального контролю

лю над прокуратурою і силовими структурами³. Ба більше, зазначається про спотворене бачення реформування органів прокуратури в Україні, що 'ставить під сумнів функціонування нових правоохоронних органів за європейськими стандартами і є значним кроком назад у побудові правової держави'⁴.

Водночас керівництво Офісу Генерального прокурора вказує на пріоритети сучасного реформування органів прокуратури, серед яких: оновлення людей та процесів у прокуратурі, налагодження роботи всієї системи кримінальної юстиції, активізація розслідування резонансних справ. Крім того, анонсовано впровадження нової людської й організаційної моделі прокуратури, яка включатиме розвиток справедливої й конкурентної системи добору кадрів і просування по службі, об'єктивну систему оцінювання якості роботи прокурорів, визначення нових стандартів професійної поведінки, інструментів мотивації прокурорів, впровадження електронної системи обліку людських ресурсів⁵.

Така строката палітра експертних оцінок вказаного етапу реформування прокуратури свідчить про неабияку актуальність процесу перезавантаження органів прокуратури, що привертає особливу увагу з огляду на нещодавнє висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України через низьку ефективність виконання ним обов'язків Генерального прокурора та, як наслідок – невідповідність займаній посаді⁶.

Проблематика діяльності органів прокуратури неодноразово ставала предметом наукових дискусій багатьох науковців, які досліджували процеси реформування органів прокуратури, серед яких: В. Бабкова, Є. Блажівський, Ю. Дьомін, Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, В. Долежан, О. Драган, П. Каркач, В. Карпунцов, І. Козьяков, М. Косюта, А. Лапкін, О. Литвак, І. Марочкін, М. Мичко, М. Руденко, М. Погорецький, Г. Попов, Г. Серета, В. Сухонос, О. Толочко, М. Якимчук та ін. Зазначені вчені зробили вагомий внесок у формування наукових засад організації та діяльності органів прокуратури, водночас динамічні зміни законодавства у цій сфері та сучасний етап реформування органів прокуратури свідчать про

³ 'Реформа прокуратури, запропонована Зеленським, ліквідує місцеве самоврядування – Фріз' (Прямий, 05.09.2019) <<https://prm.ua/reforma-prokuraturi-zaproponovana-zelenskim-likviduye-samovryaduvannya-friz>> (дата звернення: 17.03.2020).

⁴ Олексій Фазекош, 'З позицій "злісного шкідництва"' (Закон і Бізнес, 19.10–25.10.2019) <https://zib.com.ua/ua/139659-reformuvannya_prokuraturi_z_pozicij_zlisonogo_shkidnictva.html> (дата звернення: 17.03.2020).

⁵ Руслан Рябошапка та інші, 'Відновити довіру до прокуратури: місія здійсненна' (ZN.UA, 26.12.2019) <https://dt.ua/article/print/internal/vidnoviti-doviru-do-prokuraturi-misiya-zdiysnenna-334126_.html> (дата звернення: 17.03.2020).

⁶ Про висловлення недовіри Генеральному прокурору Рябошапці Р. Г.: постанова Верховної Ради України від 5 березня 2020 р. № 526-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/526-20>> (дата звернення: 17.03.2020).

значну кількість дискусійних питань у сфері кадрового перезавантаження органів прокуратури, що потребують окремих досліджень.

Метою дослідження є аналіз правового забезпечення кадрового перезавантаження органів прокуратури в Україні на сучасному етапі на предмет їх відповідності європейським стандартам незалежності прокурорів, а також формування узагальненого бачення щодо перспектив врегулювання цих відносин.

Із прийняттям Закону України “Про прокуратуру”⁷ активно обговорювалася системна зміна суб’єктів адміністрування системи прокуратури, із домінуванням позитивних сподівань на ефективну роботу нового, на той час, суб’єкта цієї системи – КДКП. Її діяльність згідно з Законом мала бути спрямована на визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір обійняти посаду прокурора, та вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності, переведення і звільнення прокурорів з посади. Інакше кажучи, спрямована на виконання основних функцій із кадрового забезпечення органів прокуратури, які раніше монополювалися прокурорами, які обіймають адміністративні посади, що мало наслідком суттєве обмеження такої гарантії діяльності прокурора, як його незалежність і прозорість у діяльності прокуратури.

Однак недосконалість законодавчої регламентації правового статусу КДКП призвела до ускладнень у її діяльності, на усунення яких був спрямований проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” (в частині удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів)⁸. Цим законопроєктом статус КДКП і забезпечення її діяльності планувалося привести у відповідність до статусу та порядку забезпечення діяльності аналогічного органу в системі правосуддя – Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Зокрема, через встановлення окремого від Генеральної прокуратури України фінансового та матеріально-технічного забезпечення, а також створення секретаріату в КДКП.

Приводом для внесення цього законопроєкту стало практичне втілення положень ст. 67 Закону України “Про прокуратуру”, згідно з якими прийняття положення про порядок роботи КДКП (у чинній редакції – *відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження*) було віднесено до повноважень найвищого органу прокурорського са-

⁷ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> (дата звернення: 17.03.2020).

⁸ Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” (в частині удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів) <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62644> (дата звернення: 17.03.2020).

моврядування – Всеукраїнської конференції прокурорів, якою 27 квітня 2017 р. і було прийнято таке Положення⁹, у якому передбачено, що секретаріат КДКП утворюється у Генеральній прокуратурі України на правах структурного підрозділу, Положення про який затверджується Генеральним прокурором за поданням голови КДКП. До того ж Генеральний прокурор визначає структуру та штатну чисельність Секретаріату КДКП, призначає на посади та звільняє з посад його працівників. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності КДКП та її секретаріату здійснюється Генеральною прокуратурою України як головним розпорядником коштів Державного бюджету України за окремою бюджетною програмою.

Цим законопроектом передбачалося також повноваження КДКП на складання консультативного висновку про відповідність вимогам, визначеним законом, кандидата на посаду Генерального прокурора України, щодо якого Президентом України до Верховної Ради України вноситься подання про надання згоди на призначення. Нагадаємо, що Європейська Комісія за демократію через право (Венеційська Комісія) у Висновку CDL-AD (2013)025 від 14 жовтня 2013 р. надала пропозиції щодо вдосконалення положень проекту Закону України “Про прокуратуру” за допомогою внесення поправок, які передбачали б, що відповідний консультативний орган надає необов’язкові рекомендації щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора до того, як Президент і Верховна Рада України приймуть рішення про його/її призначення (пункти 119, 199)¹⁰.

Запропоновані у законопроекті шляхи удосконалення діяльності КДКП так і не знайшли свого законодавчого закріплення. Водночас у наукових дослідженнях зауважується, що утворення для адміністрування системи прокуратури інституцій за зразками так званої “євро-моделі” судових рад не є запорукою виконання завдання із досягнення євростандартів забезпечення оптимального балансу між незалежністю, ефективністю, прозорістю та відповідальністю прокурорів і прокуратури, а отже, фокус досліджень у цьому напрямі повинен зміщуватися на вивчення інституційної спроможності, незалежності, порядку формування КДКП і забезпечення належних особистих та професійних якостей її членів¹¹.

⁹ Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (із змінами, прийнятими всеукраїнською конференцією прокурорів 21 грудня 2018 р.) <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0003900-17/find?text=%F1%E5%EA%F0%E5%F2%E0%F0%B3%E0%F2>> (дата звернення: 17.03.2020).

¹⁰ CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the draft Law on the Public Prosecutor’s Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)025-e)> (accessed: 20.03.2020).

¹¹ Сергій Костенко, *Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування* (Національна академія прокуратури України 2019) 77.

На противагу цьому баченню сучасний етап кадрового реформування органів прокуратури в Україні ознаменований положеннями Закону, за якими члени і голова КДКП вважаються звільненими з посади, а їх повноваження – достроково припиненими. Цим же Законом усі прокурори Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур вважаються такими, що персонально попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади на підставі п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України “Про прокуратуру” (ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури). При цьому встановлено, що на звільнення прокурорів із посади з цієї підстави не поширюються положення законодавства щодо пропозиції іншої роботи та переведення на іншу роботу при звільненні у зв’язку зі змінами в організації виробництва і праці, щодо строків попередження про звільнення, щодо переважного права на залишення на роботі, щодо переважного права на укладення трудового договору у разі поворотного прийняття на роботу, щодо збереження місця роботи на період щорічної відпустки та на період відрядження.

Однак зазначені вище особи можуть бути переведені на посаду прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах лише у разі успішного проходження ними атестації, що здійснюватиметься згідно з відповідним Порядком проходження прокурорами атестації¹².

Не вдаючись до правового аналізу сумнівної конституційності такого “особливого” попередження прокурорів про можливе майбутнє звільнення, слід зауважити про певні перестороги й щодо перспектив повноцінного кадрового перезавантаження в органах прокуратури вже згідно з новим Порядком проходження прокурорами атестації. Приводом для таких висновків, зокрема, були анонсовані напередодні проведення атестації плани створення механізму селекції при відборі прокурорів, а також фактично сформована мета цієї атестації, яка повинна забезпечити, ‘щоб у цю професію зайшло побільше людей, які не мають прокурорського досвіду’¹³.

Водночас у Висновку Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” був охарактеризований як такий, що

¹² Порядок проходження прокурорами атестації: наказ Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 р. № 221 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19>> (дата звернення: 17.03.2020).

¹³ ‘Рябошапка натякнув, що в Україні можуть ліквідувати військову прокуратуру’ (*Українська правда*, 07.08.2019) <<https://www.prawda.com.ua/news/2019/08/7/7222959>> (дата звернення: 17.03.2020).

насамперед, спрямований на запровадження першочергових і, багато в чому, тимчасових заходів, пов'язаних передусім із кадровим перевантаженням органів прокуратури шляхом атестації чинних прокурорів, а також надання можливості всім добросовісним кандидатам, які мають належні теоретичні знання та практичні навички, на конкурсних засадах зайняти посаду прокурора у будь-якому органі прокуратури¹⁴.

Зазначене вище настановує на висновок про те, що наявність прокурорського досвіду, тобто досвіду роботи на посаді прокурора, на думку ініціаторів цієї реформи, є *неналежними практичними навичками, аби обійняти посаду прокурора*. Такий висновок є контрверсійним, а також із певною вірогідністю (у разі ініціативи заінтересованих осіб) може бути визнаний таким, що містить ознаки *дискримінації за професійною ознакою*.

Привертає увагу Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо зазначеного вище законопроекту, в якому, зокрема, зазначалося, що необмежені повноваження Генерального прокурора можуть призвести *до свавілля і зловживання владою*, про потребу доопрацювання законопроекту з метою приведення його положень у відповідність до європейських стандартів, а також утвердження верховенства права та укріплення правоохоронних інституцій¹⁵.

На особливу увагу, у розрізі зауважених вище експертних застерег щодо законодавчо створених передумов для можливого свавілля очільника системи прокуратури в Україні, заслуговують положення п. 10 розділу IV зазначеного Порядку проходження атестації прокурорами, за якими:

<...> фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають право подавати до відповідної кадрової комісії відомості, у тому числі на визначену кадровою комісією електронну пошту, які можуть свідчити про невідповідність прокурора критеріям компетентності, професійної етики та добросовісності. Кадровою комісією під час проведення співбесіди та ухвалення рішення без додаткового офіційного підтвердження можуть братися до уваги відомості, отримані від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно)¹⁶.

¹⁴ Висновок комітету 10.09.19 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266> (дата звернення: 17.03.2020).

¹⁵ Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом 17.09.2019 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266> (дата звернення: 17.03.2020).

¹⁶ Порядок проходження прокурорами атестації: наказ Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 р. № 221 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19>> (дата звернення: 17.03.2020).

Крім того, Додатком 2 до Порядку проходження прокурорами атестації були затверджені Форма заяви про переведення на посаду прокурора у відповідні органи системи прокуратури. У цих формах було передбачено, що прокурор у своїй заяві має вказати, що *погоджується із тим, що під час проведення співбесіди та ухвалення рішення кадровою комісією може братися до уваги інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб (зокрема й анонімно), яка не підлягає додатковому офіційному підтвердженню.*

Таке положення видається сумнівним і таким, що не забезпечує визначених Законом України “Про прокуратуру” гарантій незалежності прокурора. Ба більше, правовий аналіз зазначених вище законодавчих положень, що названі законодавцем першочерговими заходами з реформи органів прокуратури, з урахуванням положень Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹⁷, ратифікованого Україною Законом від 9 липня 2006 р. № 3435-IV, дає приводи з певною вірогідністю стверджувати про потенційну перспективу для визнання цих реформаційних заходів *дискримінацією за професійною ознакою.*

Незважаючи на конституційно задеклароване прагнення наближення прокуратури до судової влади через включення норм стосовно прокуратури до розділу VIII “Правосуддя”, видається, що воно покликане лише частково вирішити питання невизначеності конституційного статусу прокуратури в механізмі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Водночас змістовне співвідношення прокуратури та судової влади залишається чітко невизначеним, а прокуратура як суміжний правовий інститут, що сприяє належному забезпеченню здійснення правосуддя як функції держави, не має належних безпекових гарантій. Для порівняння, відповідно до ч. 6 ст. 107 Закону України “Про судоустрій та статус суддів”¹⁸ навіть дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено *за анонімними заявами та повідомленнями.*

Зважаючи на те, що в експертному середовищі зазначається про небезпеку можливого нівелювання попередніх досягнень, які спрямовувалися на приведення діяльності прокуратури у відповідність до європейських стандартів у сучасних умовах її реформування¹⁹, слід звернутися до так званих актів “м’якого” права у досліджуваній сфері.

¹⁷ Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_537> (дата звернення: 17.03.2020).

¹⁸ Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>> (дата звернення: 17.03.2020).

¹⁹ Олександр Банчук, ‘4 роки змін у прокуратурі України: два кроки вперед, один назад’ (Центр політико-правових реформ, 23.10.2018) <<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873335-4-roki-zmin-u-prokuraturi-ukrayini-dva-kroki-vpered,-odin-nazad>> (дата звернення: 17.03.2020).

Так, у Звіті Венеційської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення, ухваленому на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 р.) зазначається, що якості, які вимагаються від обвинувача, подібні до якостей судді та потребують наявності відповідних процедур призначення та просування по службі. За потребою обвинувач, як і суддя, у певних випадках буде змушений приймати непопулярні рішення, може бути об'єктом для критики у засобах масової інформації та стати об'єктом політичних суперечок. Із цих причин необхідно забезпечити належний термін перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисциплінарних заходів і звільнення, що забезпечить неможливість переслідування обвинувача на підставі того, що він прийняв непопулярне рішення (п. 18). Для того аби уникнути неправомірних вказівок, необхідно розробити каталог гарантій невтручання у діяльність обвинувача. Такі гарантії повинні охоплювати призначення, дисциплінарні заходи/усунення з посади, а також специфічні правила ведення справ і процесу прийняття рішень (п. 32). *Обвинувачі повинні перебувати на посаді аж до виходу на пенсію, оскільки призначення на лімітовані періоди з можливістю перепризначення містять ризик того, що обвинувач буде приймати рішення не на основі закону, а з думкою зробити приємне тому, хто його чи її перепризначатиме* (п. 50)²⁰.

З огляду на викладене видається сумнівним відповідність положень Закону висвітленому баченню європейських інституцій щодо незалежності прокуратури та механізмів її забезпечення. Вважаємо, що реформування органів прокуратури повинно відбуватися передусім із дотриманням принципу верховенства права, зокрема, таких його елементів, як *юридична визначеність, заборона свавілля, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом*.

При цьому *юридична визначеність* також означає, що держава загалом повинна дотримуватися взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття “законних очікувань”). *Рівність перед законом* означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв (п. 65)²¹.

²⁰ CDL-AD(2010)040-e Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)> (accessed: 17.03.2020).

²¹ Верховенство права: доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr)> (дата звернення: 17.03.2020).

Беручи до уваги те, що головним завданням запроваджуваних першочергових заходів реформування прокуратури задекларовано *кадрове перезавантаження її органів через атестацію діючих прокурорів*, виникає запитання: чому вимоги щодо такої атестації не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України, які переводяться за цим Законом на аналогічні посади до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Офісу Генерального прокурора, а також осіб, яких призначено на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора у період із 30 серпня 2019 р.? Вбачається порушення такого елементу принципу верховенства права, як рівність перед законом представників правничої професії у межах єдиної системи прокуратури, з огляду на особливості атестації, яка має разовий характер та обґрунтовується низьким рівнем довіри громадянського суспільства до прокуратури як інституції загалом.

Крім того, висвітлені вище умови кадрового перезавантаження органів прокуратури нагтовхують на міркування про причини відсутності у чинному законодавстві вимог до претендентів на посаду Генерального прокурора щодо проходження обов'язкової атестації на предмет володіння належними теоретичними знаннями та практичними навичками, яка повинна бути передумовою внесення його/її кандидатури Президентом на погодження Верховній Раді України. Відповідь на це запитання формує бачення того, що нині є пріоритетним у визначенні кандидатури на посаду очільника системи прокуратури: рівень професіоналізму, який може бути реально об'єктивованим за результатами проходження перевірки рівня теоретичних знань і практичних навичок, чи політична кон'юнктура, характерними рисами якої є мінливість і часті коливання, що пояснює ситуативні призначення та часті зміни очільників прокуратури в Україні.

Нагадаємо, що у зазначеному вище Звіті Венеційської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення зазначається про неабияку важливість вибору способу обрання генерального обвинувача, аби забезпечити *довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти*, що, зокрема, може бути досягнуто через залучення професійного неполітичного досвіду (п. 34)²². Крім того, проводячи певні аналогії з судовою гілкою влади як основним елементом системи правосуддя, Верховний Суд очолює Голова Верховного Суду, якого обирає на посаду та звільняє з посади за допомогою таємного голосування Пленум Верховного Суду з числа суддів Верховного Суду, *тобто з числа осіб, які пройшли кваліфікаційне оцінювання та підтвердили здатність*

²² CDL-AD(2010)040-e (n 20).

здійснювати правосуддя у Верховному Суді. Розуміючи можливі застороги щодо некоректності такого порівняння з огляду на різницю інституційних складових судової системи та системи прокуратури, все ж варто стверджувати про обґрунтованість вимог щодо встановлення до кандидатів на посаду Генерального прокурора вимог проходження кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності очолювати систему прокуратури як суміжний правовий інститут у системі правосуддя. За таких умов із певною вірогідністю можна стверджувати про перетворення процесу вибору кандидатури на посаду Генерального прокурора з суто політичного ще й у професійний та підсилить гарантії зовнішньої незалежності прокуратури як елементу системи правосуддя.

Висновки. З урахуванням зазначеного вище можна констатувати, що сучасний етап кадрового реформування органів прокуратури в Україні ознаменований положеннями Закону, спрямованими не на удосконалення, а на припинення функціонування гарантій забезпечення незалежності прокурорів, а також на створення механізму селекції при їхньому відборі, який створює дискримінаційні умови в процесі кадрового перезавантаження для осіб, які мають досвід прокурорської діяльності.

Ситуативне кадрове перезавантаження органів прокуратури, що забезпечене тимчасовою правовою регламентацією, обумовленою актуальною політичною кон'юнктурою, не відповідає європейським стандартам забезпечення незалежності служби публічного обвинувачення, а також таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність, заборона свавілля, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом.

З метою перетворення процесу вибору кандидатури на посаду Генерального прокурора з суто політичного ще й у професійний та підсилення гарантій зовнішньої незалежності прокуратури як елементу системи правосуддя доцільним вбачається встановлення до кандидата на посаду Генерального прокурора вимог проходження кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності очолювати систему прокуратури як суміжний правовий інститут у системі правосуддя.

Перспективним вбачається розгляд питань наявності чи відсутності дискримінаційних положень законодавства про кадрове перезавантаження органів прокуратури, що був предметом дослідження цієї статті, Європейським судом з прав людини, результати якого могли б виступити авторитетною гарантією дотримання принципу незалежності представників різних правничих професій у майбутній практиці національного нормотворення при визначенні критеріїв легітимного втручання у приватне життя.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kostenko S, *Kvalifikatsiino-dystsyplinarna komisiia prokuroriv: pravovy status ta shliakhy reformuvannia [Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors: Legal Status and Ways of Reform]* (Natsionalna akademiia prokuratury Ukrainy 2019) (in Ukrainian).

Websites

2. 'Reforma prokuratury, zaproponovana Zelenskym, likviduie mistseve samovriaduvannia – Friz' ['Zelensky's Prosecutor's Reform Eliminates Local Government – Freese'] (*Priamyi*, 05.09.2019) <<https://prm.ua/reforma-prokuratury-zaproponovana-zelenskim-likviduye-samovryaduvannya-friz>> (accessed: 17.03.2020) (in Ukrainian).
3. 'Riaboshapka natiaknuv, shcho v Ukraini mozhut likviduvaty viiskovu prokuraturu' ['Ryaboshapka Hinted that Military Prosecutor's Office Could be Liquidated in Ukraine'] (*Ukrainska pravda*, 07.09.2019) <<https://www.ppravda.com.ua/news/2019/08/7/7222959>> (accessed: 01.03.2020) (in Ukrainian).
4. Banchuk O, '4 roky zmin u prokuratury Ukrainy: dva kroky vpered, ody n nazad' ['4 Years of Change in the Prosecutor's Office of Ukraine: Two Steps Forward, One Back'] (*Tsentr polityko-pravovykh reform*, 23.10.2018) <<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873335-4-roki-zmin-u-prokuratury-ukrayini-dva-kroki-vpered,-odin-nazad>> (accessed: 17.03.2020) (in Ukrainian).
5. Fazekosh O, 'Z pozytsii "zlisnogo shkidnytstva"' ['From the Standpoint of "Malicious Wrecking"'] (*Zakon i Biznes*, 19.10–25.10.2019) <https://zib.com.ua/ua/139659-reformuvannya_prokuratury_z_pozyciy_zlisnogo_shkidnytstva.html> (accessed: 17.03.2020) (in Ukrainian).
6. Riaboshapka R ta inshi, 'Vidnovyty doviru do prokuratury: misiia zdiisnenna' ['Restore the Credibility to the Prosecutor's Office: Mission Accomplished'] (*ZN.UA*, 26.12.2019) <https://dt.ua/article/print/internal/vidnovyti-doviru-do-prokuratury-misiya-zdiisnenna-334126_.html> (accessed:16.03.2020) (in Ukrainian).

Maryna Stefanchuk

THE REFORM OF PUBLIC PROSECUTION BODIES IN UKRAINE: STAFF RESET OR DISCRIMINATION ON PROFESSIONAL GROUNDS?

ABSTRACT. The current stage of state-building in Ukraine is marked by another reform of public prosecution bodies which involves an assessment of current prosecutors' compliance with the criteria of professional competence, bona fide conduct and professional ethics; it also provides for creation of new legislative prerequisites for empowering individuals who have appropriate training with the option to hold positions in the Public Prosecutor's offices at all levels. The legal framework for such a staff reset, which is particularly represented by relevant orders of the Prosecutor General of Ukraine, provokes an intense discussion among scientists as well as among practitioners and attracts particular attention, given the recent distrust of the Prosecutor General expressed by the Verkhovna Rada of Ukraine for the reason of low efficiency of his performance and, consequently, for being unfit for this position.

The purpose of the article is to analyze the legal framework for the staff reset of public prosecution bodies in Ukraine at the present stage through the lens of their compliance with the European standards of public prosecutor's independence, and also to formulate a generalized vision of the prospects for regulation of these relations.

It is established that upon adoption of the new Law of Ukraine "On Public Prosecution", a systemic change of the administration entities of the public prosecution system occurred stemming from the establishment of an entity within this system which was new at that time - the Public Prosecutors Qualification and Disciplinary Commission; its purpose was to perform the main staffing functions for the prosecution bodies which earlier were monopolistically exercised by public prosecutors who held administrative positions, and this entailed a significant limitation of such a guarantee available to a public prosecutor as his independence and transparency of public prosecution. The current stage of the staff reform of public prosecution bodies in Ukraine is marked by legal regulations targeted at termination of operation of this institution rather than at its improvement, as well as at setting up of a mechanism for selection of prosecutors which eventually forms such staff reset conditions that are discriminatory to the persons with public prosecution experience.

The article proves that the situational staff reset of public prosecution bodies, which is supported by temporary legal regulation, is due to the current political situation, is inconsistent with the European standards ensuring independence of the public prosecution service, and is inconsistent with such elements of the rule of law principle as legal certainty, prohibition of arbitrariness, and respect for human rights; and also prohibition of discrimination and equality before the law. It is proposed that a candidate for the position of Prosecutor General of Ukraine should pass a qualification assessment to confirm his/her ability to be at the head of the public prosecution system as an allied legal institution in the justice system with a view to transforming the process of selection of a candidate for the position of Prosecutor General of Ukraine from a purely political to a professional one, and enhancing the guarantees of external independence of the Public Prosecutor's office as an element of the justice system.

KEYWORDS: Public Prosecutor's office; public prosecutor; staff reset; staff certification; professional selection for position.