

## ПРОКУРОР-СТАЖИСТ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ TRAINEE PROSECUTOR: TO BE OR NOT TO BE

Ребриш А.С., к.ю.н.,  
асистент кафедри кримінального процесу  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Довготриваюча реформа органів прокуратури України вже декілька разів змінювала законодавчі підходи до формування кадрового складу прокурорів та вимог до них. Так, прийнятий 14 жовтня 2014 року Закон України «Про прокуратуру» закріпив «революційне» положення у ст. 27 щодо обов'язкової наявності у кандидата на посаду прокурора найнижчої ланки (на той час місцевої, на сьогодні – окружної прокуратури) стажу роботи щонайменше два роки у галузі права. Таке нововведення обґрунтовувалося необхідністю формування прокурорського колективу з високопрофесійних досвідчених кадрів. Крім того, з'явилась можливість залучення «зовнішніх» професіоналів до прокурорської роботи на вищих рівнях (обласної прокуратури, Офісу Генерального прокурора) без обов'язкового стажу роботи в середині прокурорської чи суддівської систем як це було передбачено у Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року (ст. 46). Вже близько 8 років серед теоретиків та практиків точиться жвава дискусія стосовно надання можливості особам без спеціального стажу роботи обіймати посади в органах прокуратури. Прихильники такого підходу обґрунтовують цю вимогу скрутною ситуацією на ринку праці, яка не дає можливості випускникам профільних закладів вищої освіти долучитися до прокурорської системи одразу після навчання та пропонують впровадити «нову-стару» посаду прокурора-стажиста.

У статті проаналізовано текст прийнятого 14 квітня 2022 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» та запропоновані ним зміни щодо впровадження нової посади, яка дасть змогу випускникам юридичних закладів вищої освіти працевлаштуватися без обов'язкової наявності дворічного стажу роботи в галузі права. З'ясовано поточний стан прийнятого Верховною Радою України законопроекту, особливості правового статусу «прокурора-стажиста» та відповідність цих нововведень Конституції України.

Крім того, автором розглянуті думки вітчизняних та зарубіжних науковців щодо запропонованих змін та висловлене власне бачення до окресленого питання.

**Ключові слова:** прокуратура, стаж роботи, прокурор-стажист, вимоги до прокурора, реформування органів прокуратури, кадрова реформа в прокуратурі.

The long-term reform of the prosecutor's office of Ukraine has already several times changed the legislative approaches to the formation of the staff of prosecutors and the requirements for them. Thus, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" adopted on October 14, 2014 established the "revolutionary" provision in Art. 27 regarding the mandatory availability of at least two years of work experience in the field of law for a candidate for the position of prosecutor of the lowest level (at that time local, today - district prosecutor's office). Such an innovation was justified by the need to form a prosecutor's team of highly professional and experienced personnel. In addition, it became possible to involve "external" professionals in the prosecutor's work at higher levels (regional prosecutor's office, Office of the Prosecutor General) without mandatory work experience in the middle of the prosecutor's or judicial systems, as was provided for in the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" from November 5, 1991 (Article 46). For about 8 years, there has been a lively discussion among theoreticians and practitioners about giving the opportunity to persons without special work experience to hold positions in prosecutor's offices. Proponents of this approach justify this requirement with the difficult situation on the labor market, which does not allow graduates of specialized institutions of higher education to join the prosecutor's system immediately after graduation, and propose to implement the "new-old" position of trainee prosecutor.

The article analyzes the text of the Law of Ukraine adopted on April 14, 2022 "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Improvement of the Selection and Training of Prosecutors" and its proposed changes regarding the introduction of a new position that will allow graduates of legal institutions of higher education to find employment without the mandatory presence of a two-year work experience in the field of law. The current state of the draft law adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, the peculiarity of the legal status of the "trainee prosecutor" and the compliance of these innovations with the Constitution of Ukraine are clarified.

In addition, the author considered the opinions of domestic and foreign scientists regarding the proposed changes and expressed his own vision on the outlined issue.

**Key words:** prosecutor's office, work experience, trainee prosecutor, requirements for prosecutors, reform of prosecutor's offices, personnel reform in the prosecutor's office.

14 квітня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» [1], а 15 квітня вказаний акт був підписаний Головою Верховної Ради України та направлений на підпис Президенту України. Вищезгаданий Закон містить в своєму змісті таке положення «Прокурором окружної прокуратури (у тому числі прокурором-стажистом окружної прокуратури у визначених цим Законом випадках) за результатами добору може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту та володіє державною мовою. Також запропоновано доповнити Закон України «Про прокуратуру» наступними статтями:

1) стаття 33<sup>2</sup>, яка регулює особливості проходження стажування, порядок якого затверджується Генеральним прокурором. Таке стажування має проводитися з метою отримання практичних навичок для самостійної роботи на посаді прокурора та здійснюється в окружній прокуратурі під керівництвом прокурора (керівника стажування), який призначається керівником органу прокуратури

з числа прокурорів, які мають стаж роботи прокурором не менше п'яти років. В окремих випадках керівником стажування може бути керівник окружної прокуратури. За результатами стажування керівником відповідної прокуратури має бути складений висновок про проходження стажування, у якому зазначається: а) характеристика ділових і особистих якостей прокурора-стажиста; б) кількість та якість виконаних прокурором-стажистом завдань, наявність чи відсутність скарг про вчинення ним дисциплінарного проступку у період проходження стажування; в) рівень підготовки прокурора-стажиста, організаторські та практичні навички, отримані під час стажування; г) дотримання прокурором-стажистом правил внутрішнього трудового розпорядку; г) інші відомості, які характеризують прокурора-стажиста.

Стажування завершується співбесідою, яка проводиться комісією зі стажування, утвореною наказом керівника відповідної обласної прокуратури. Результати співбесіди з відповідними рекомендаціями надсилаються до органу, що здійснює дисциплінарне провадження.

2) стаття 33<sup>3</sup>, яка регулює особливості проходження стажування та визначає, що прокурору-стажисту може бути доручено виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, зокрема здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях *про кримінальні проступки та нетяжкі злочини*. Крім цього, процесуальні рішення прокурора-стажиста під час здійснення процесуального керівництва підлягають погодженню зі старшим прокурором групи прокурорів, а у визначених законом випадках – з керівником органу прокуратури. Рішення прокурора-стажиста, що приймаються ним під час виконання інших функцій прокуратури, підлягають погодженню з керівником стажування.

Також на прокурора-стажиста покладаються певні заборони, а саме: а) здійснювати процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях про тяжкі та особливо тяжкі злочини; б) бути старшим прокурором групи прокурорів; в) бути залученим до роботи в Офісі Генерального прокурора, обласних та привілейованих до них прокуратурах.

Інші особливості здійснення прокурором-стажистом повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури мають бути визначені окремим порядком проходження стажування [1].

Таким чином, можна зробити висновок, що фігура прокурора-стажиста є несамостійною при виконанні своїх повноважень та усі дії осіб, які будуть обіймати такі посади мають бути погоджені з визначеними законом прокурорами. Проте, є моменти на які треба звернути особливу увагу у формулюванні ст. 33<sup>3</sup>, а саме *«прокурору-стажисту може бути доручено виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, зокрема здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про кримінальні проступки та нетяжкі злочини»*. Однак, п.2 ч.1 ст. 131<sup>1</sup> передбачає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [2]. Ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що *функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається* [3]. В свою чергу, аналізований нами Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» не містить жодних положень щодо внесення змін у ст. 5 Закону України «Про прокуратуру». Таким чином, вбачаємо чітку неузгодженість текстів зазначених актів один з одним та з Конституцією України, а отже вважаємо, що прокурор-стажист повинен бути позбавлений можливості реалізовувати конституційні повноваження органів прокуратури, так само як помічники суддів, нотаріусів, помічники і стажисти адвокатів не можуть здійснювати їх повноваження, гарантовані Конституцією.

Крім цього, існує слушна експертна думка, щодо того, що запровадження інституту прокурорів-стажистів, якими будуть здійснюватися повноваження прокурора, призведе до обмеження конституційних повноважень Вищої ради правосуддя. Згідно з пунктами 2, 3 статті 131 Конституції України Вища рада правосуддя уповноважена вирішувати питання стосовно порушення прокурором вимог щодо несумісності, а також розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора [2]. Таким чином, у зв'язку з ухваленням аналізованого Закону частина посадових осіб органів прокуратури (прокурорів-стажистів) виведені з-під юрисдикції Вищої ради правосуддя всупереч вимогам Основного Закону [4].

Цікаву думку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору

та підготовки прокурорів» висловили європейські експерти професор, доктор Лорен Бахмаєр і пан Джеймс Гамільтон, які надавали свої висновки під егідою Ради Європи. Так, зарубіжні науковці зазначили, що є доцільним доповнення ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» новим абзацом, який пояснює, що прокурори-стажисти матимуть однаковий правовий статус з прокурорами окружних прокуратур, а також «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 є логічним оскільки це дозволяє вказаним суб'єктам 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. Однак стаття 15 у новій редакції йде набагато далі, ніж лише поширення на стажистів прав штатних працівників і соціальних виплат. Передбачена зміна до пункту 19 частини першої вказаної статті розширює визначення «прокурора окружної прокуратури», додаючи до нього прокурора-стажиста такої прокуратури. Це своєю чергою розширює законодавчий перелік прокурорів органів прокуратури через включення до нього прокурорів-стажистів. Тобто, ст. 15, яка має назву «Статус прокурора» та визначає перелік прокурорів органу прокуратури додає прокурорів-стажистів до визначення прокурорів. Як наслідок, всі положення розділу III Закону України «Про прокуратуру», «Статус прокурора» мають застосовуватися до прокурорів-стажистів, а також всі інші посилення на прокурорів в українському законодавстві [5]. Проте такий стан справ неможливий, через все ж таки, різний правовий статус зазначеного переліку осіб та пряму суперечність тексту Основного Закону.

Крім зазначеного, є ще ряд проблем з прийняттям Законом. Так, як зазначалося раніше, текст нормативно-правового акту був підписаний Головою Верховної Ради та направлений на підпис Президенту ще 15.04.2022 року.

За загальним правилом, встановленим у ст. 94 Конституції України - Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду [2]. Згідно з офіційних даних, оприлюднених на сайті Верховної Ради України щодо стану проходження Закону, то він знаходиться у статусі «передано на підпис Президенту» вже набагато більше ніж 15 днів. Ч. 2 ст. 94 Основного Закону також містить роз'яснення, що у разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений [2]. Проте, станом на 21.11.2022 року, такий Закон не підписаний та не оприлюднений, а отже вважається таким, що прийнятий, але не є чинним. Про причини не підписання цього акта можна тільки здогадуватися, проте з огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що текст Закону має бути доопрацьований та приведений у відповідність Конституції України.

Загалом, думки українських науковців щодо повернення посади прокурора-стажиста поділилися навпіл. Одна частина вважає цю ідею поверненням до «радянщини», а інша – цілком логічною та позитивною. Так, В.В. Кривобок, неодноразово у своїх наукових працях та публічних висловах звертав увагу на необхідність внесення змін до ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» та надати можливість випускникам профільних ЗВО одразу після навчання обіймати посади прокурорів, або ж надати їм можливість обіймати посади на кшталт прокурора-стажиста без стажу роботи в галузі права. В свою чергу, С. В. Подкопєв, критикуючи окремі положення Закону України «Про внесення змін до деяких законів

України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів», додатково зазначає, що в цілому запровадження (повернення) до інституту прокурорів – стажистів вбачається логічним кроком із урахуванням сучасного стану (реалій) практичної підготовки кандидатів на посади прокурорів [6, с. 230]. І.В. Назаров, аналізуючи свого часу зміст, прийнятого в 2014 році, Закону України «Про прокуратуру» в частині запровадження дворічного стажу роботи для прокурорів місцевої прокуратури (нині окружної) зазначав наступне: вимоги до прокурора місцевої прокуратури, сформульовані в новому Законі, недостатньо обґрунтовані, не зможуть гарантувати формування високопрофесійного складу прокурорських кадрів, забезпечити потрібний рівень підвищення професіоналізму роботи в органах прокуратури. Мова йде передусім про обов'язок мати стаж роботи в галузі права 2 роки, щоб претендувати на посаду прокурора прокуратури початкового рівня. Така вимога не враховує специфіку підготовки спеціалістів у вищих навчальних закладах і може зруйнувати систему спеціальної підготовки кадрів для органів прокуратури, яка існує в наш час. Адже випускникам відповідних інститутів необхідно після проходження навчання працювати 2 роки на посадах, які можуть бути зараховані як юридичний стаж, і держава та університети втрачають контроль за якістю їхньої роботи на цей час. На наше переконання, якщо держава має на меті сформувати кадри органів прокуратури з високопрофесійних працівників, вона не повинна дистанціюватися від етапу отримання молодими фахівцями, випускниками юридичних факультетів, першого професійного досвіду на практиці. Не можна покладатися на те, що приватний сектор сформує майбутніх прокурорів. Процес підготовки кадрів прокуратури повинен бути безперервним. Тому варто відмовитися від такої обов'язкової вимоги для працівників прокуратури, як стаж роботи у сфері права 2 роки [7, с. 268].

**Висновки.** З огляду на вищевикладене є два основні моменти, які варто зауважити. По-перше, сама ідея запровадження в органах прокуратури України посади, яка б надавала можливість випускникам профільних ЗВО

працевлаштовуватися без попереднього досвіду роботи є схвальною. Це допомогло б розвантажити прокурорів, а також покращити ситуацію на ринку праці. Аналізуючи навчальні програми юридичних ЗВО (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Національний університет «Одеська юридична академія»), де, наприклад є факультети прокуратури (кримінальної юстиції) (тобто підготовка студентів здійснюється одразу з урахуванням специфіки роботи відповідного органу), можна зробити висновок, що студенти вивчають Основи прокурорської діяльності, Організація діяльності прокуратури, Службу в органах прокуратури, Організацію роботи в органах кримінальної юстиції, Прокурор у кримінальному провадженні, Нагляд прокурора за слідчими розшуковими та негласними слідчими (розшуковими) діями, Прокурор в особливих порядках кримінального провадження, Прокурор у судових стадіях кримінального провадження, Підтримання прокурором публічного обвинувачення, Особливості складання кримінально-процесуальних документів тощо. Всі ці знання дають уявлення про майбутню роботу, а залучення практичних працівників до викладання та проведення профільної виробничої практики дають можливість закріпити отримання знання та розвинути професійні навички. Проте, закріплена на сьогодні у Законі «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» посада прокурора-стажиста викликає багато зауважень. Тому, по-друге, варто зазначити, що на сьогодні згаданий Закон потребує доопрацювання та доосмислення, приведення у відповідність Конституції України функцій «прокурора-стажиста», а можливо, взагалі перегляд правового статусу цієї посади. Як альтернативу, можна розглянути посаду помічника прокурора, на якого б не покладалися безпосередньо процесуальні функції, проте допоміжна робота (на кшталт посади помічників судді, адвоката, нотаріуса) давала б змогу ознайомитися з прокурорською роботою ближче, отримати необхідні навички та досвід роботи для подальшої участі у конкурсі на зайняття прокурорської посади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів: Закон України від 14 квітня 2022 року № 2203-Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Пропозиції Міністерства юстиції України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills\\_documents/document-2511764.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-2511764.pdf)
4. Експертна оцінка проекту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проекту 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». URL: <https://rm.coe.int/ukr-coe-expert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c917>
5. С. В. Подкопаєв. Прокурори-стажисти: особливості правового статусу. *Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації: матеріали III Міжнародної наукової конференції, м.Хмельницький, 13 травня, 2022р.* Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: Європейська наукова платформа, 2022. С. 230.
6. І. В. Назаров. Напрями вдосконалення порядку формування кадрів органів прокуратури. *Порівняльно-аналітичне право.* № 4, 2016. С. 268.