

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВІДБОРУ КАДРІВ ДО ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Кальчук О.М.,

кандидат юридичних наук, докторант,

*Київський інститут інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ORCID: 0009-0002-0582-8168

Кальчук О.М. Європейський досвід відбору кадрів до органів прокуратури.

Розкрито особливості відбору кадрів до органів прокуратури Європи (Бельгії, Польщі, Естонії). Для досягнення поставленої мети автором розкрито правове регулювання відбору кадрів до органів прокуратури Бельгії, правові засади відбору кадрів до органів прокуратури Польщі, Естонії.

Встановлено, що у прокуратурі Естонії добір формується через спеціальну процедуру, яка є схожою до нашої країни, та включає наступні кроки: 1) прокуратура оголошує конкурси на вакантні посади. Ці конкурси зазвичай проводяться для кандидатів з відповідною юридичною освітою та досвідом роботи в сфері правосуддя; 2) відбір кандидатів. Комісія з відбору кандидатів оцінює подані заявки, резюме та інші документи, що подані учасниками конкурсу. Це може включати інтерв'ю та тестування, щоб оцінити знання та навички кандидатів; 3) оцінка потенціалу. Кандидатів, які успішно пройшли відбір, можуть включити до кадрового резерву прокуратури. Це означає, що їхні резюме та інші документи будуть збережені для можливого призначення на вакантні посади в майбутньому; 4) особи, які увійшли до кадрового резерву, можуть отримувати додаткову підготовку та навчання, щоб підвищити свою кваліфікацію та готовність до призначення на відповідальні посади в прокуратурі.

Основний спосіб для того, щоб стати прокурором в Польщі, полягає в проходженні двоетапної навчальної програми: її перша частина є поєднанням теорії та практики, а друга є суто практичною. Далі такій особі потрібно попрацювати рік консультантом (по суті - це випробувальний термін) перед тим, як отримати право бути призначеним прокурором. Допуск до навчальної програми відбувається на основі конкурсного відбору. Разом з тим, прокурором можна стати і за умови складання іспиту після 5 років роботи помічником прокурора. Основний спосіб, описаний вище, наразі реформується, і цілком ймовірно, що оновлення призведуть до того, що навчання стане ще більш практичним. Наразі система підготовки прокурорів у Польщі має два етапи. Перший - це загальна підготовка, яку прокурори проходять разом із суддями, і триває вона 12 місяців. Другий етап - це програма підготовки прокурорів, що триває 30 місяців. Кандидати на посаду прокурорів отримують зарплату під час загальної підготовки, а під час другого етапу працюють помічниками прокурорів у прокуратурах на підставі трудових угод.

Ключові слова: зарубіжний досвід, відбір, кадри, орган, прокуратур, реформування, резерв, напрямки удосконалення.

Kalchuk O.M. European experience of personnel selection to the prosecution authorities.

The features of personnel selection for prosecutors' offices in Europe (Belgium, Poland, Estonia) are revealed. To achieve the goal, the author reveals the legal regulation of personnel selection for prosecutors' offices in Belgium, the legal principles of personnel selection for prosecutors' offices in Poland, Estonia.

It has been established that in the prosecutor's office of Estonia, selection is formed through a special procedure that is similar to our country and includes the following steps: 1) the prosecutor's office announces competitions for vacant positions. These competitions are usually held for candidates with appropriate legal education and experience in the field of justice; 2) selection of candidates. The candidate selection committee evaluates the applications, resumes and other documents submitted by the participants in the competition. This may include interviews and testing to assess the knowledge and skills of candidates; 3) assessment of potential. Candidates who have successfully passed the selection can be included in the personnel reserve of the prosecutor's office. This means that their CVs and other documents will be saved for possible future appointments to vacant positions; 4) individuals who have entered the personnel reserve may receive additional training and education to improve their qualifications and readiness for appointment to responsible positions in the prosecutor's office.

The main way to become a prosecutor in Poland is to complete a two-stage training program: the first part is a combination of theory and practice, and the second is purely practical. Then, such a

person needs to work for a year as a consultant (in essence, it is a probationary period) before being eligible to be appointed as a prosecutor. Admission to the training program is based on a competitive selection. However, it is also possible to become a prosecutor by passing an exam after 5 years of work as an assistant prosecutor. The main method described above is currently being reformed, and it is likely that the updates will lead to the training becoming even more practical. Currently, the prosecutor training system in Poland has two stages. The first is general training, which prosecutors undergo together with judges, and it lasts 12 months. The second stage is a prosecutor training program, which lasts 30 months. Candidates for the position of prosecutors receive a salary during general training, and during the second stage they are employed as assistant prosecutors in prosecutor's offices on the basis of employment contracts.

Key words: foreign experience, selection, personnel, body, prosecutor's offices, reform, reserve, areas of improvement.

Постановка проблеми. Сьогодні важливим завданням законодавця є створити всі необхідні умови для забезпечення належного функціонування всіх державних інституцій, в системі яких особливе та самостійне місце відводиться прокуратурі. Головним завданням останньої є не тільки забезпечення додержання прав та свобод людини і громадянина, а також законів органами виконавчої влади, але й розслідування злочинів, вчинених росією та притягнення агресора до відповідальності. Разом із тим, ефективне функціонування прокуратури залежить від багатьох чинників, серед яких важлива роль відводиться кадровому питанню, зокрема тому, наскільки дане відомство буде готове до забезпечення своїх кадрових потреб у майбутньому. Саме кадровий резерв допомагає прокуратурі підготуватися до втрати ключових працівників через відставку, пенсію або переміщення на інші посади.

Метою статті є визначення особливостей відбору кадрів до органів прокуратури Бельгії, Польщі, Естонії.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених задач, а саме: розкрити правове регулювання відбору кадрів до органів прокуратури Бельгії; правові засади відбору кадрів до органів прокуратури Польщі, Естонії.

Стан дослідження проблематики статті. Варто відзначити, що в науковій літературі окремим проблемним аспектам формування кадрового складу органів прокуратури України приділялась увага різними науковцями. Зокрема до цієї проблематики звертались: О.В. Банчук-Петросова, І.Л. Булик, О.О. Гарматюк, О.В. Джафарова, Г.О. Джурина, Т.Д. Добровольський, О.Ю. Дрозд, О.Ф. Кобзар, А.Т. Комзюк, М.В. Косюта, А.Ф. Крижановський, Є.О. Легеза [7; 8], В.І. Мельник, Л.Г. Могілевська, О.М. Музичук, Г.О. Мурашин, М.М. Руденко, Н.В. Руденко, О.Ю. Салманова, Р.А. Сербин, Г.Г. Стефанова, Л.І. Чернишова, О.М. Чура, В.В. Шілов, В.В. Штучний, М.К. Якимчук, О.Ю. Янчук та багато інших. Взагалі, позитивно оцінюючи здобутки вказаних вище вчених, слід відзначити, що їх наукові праці були спрямовані на вирішення різних організаційних та правових проблем діяльності прокуратури України, однак при цьому питання організаційного забезпечення формування кадрового резерву органів прокуратури розглядалось фрагментарно або в рамках більш ширших проблем, без комплексного підходу.

Отже необхідність удосконалення організаційного забезпечення формування органів прокуратури, недостатня розробленість теоретичних положень та недосконалість правового регулювання у цій сфері, обумовлюють актуальність дослідження сутності та особливостей організаційно-правового забезпечення формування добору в органи прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Бельгійська прокуратура відрізняється декількома особливостями у своїй роботі: по-перше, у Бельгії існують федеральні та регіональні прокуратури, що веде до децентралізації. Кожен регіон має свою власну прокуратуру, яка відповідальна за кримінальне переслідування у своєму районі. Це сприяє більш ефективній роботі з урахуванням особливостей кожного регіону; по-друге, прокуратура в Бельгії має високий рівень незалежності. Вона діє відокремлено від владних структур і повинна діяти безпристрасно та незалежно від політичних впливів; по-третє, в Бельгії існують різні типи прокуратур з різними функціями. Наприклад, прокуратури першого рівня відповідають за загальні кримінальні справи, тоді як спеціалізовані прокуратури, такі як фінансова прокуратура, зосереджуються на економічних та фінансових злочинах; крім того, прокуратура має широкі повноваження для проведення розслідувань злочинів. Вона може проводити обшуки, збирати докази та допитувати свідків. Проте ці повноваження обмежені певними правовими рамками.

Окрім того, досить цікавим є підхід бельгійського Інституту з підготовки судових працівників, який спрямований на професійну підготовку суддів та прокурорів та розвиток їх психосоціальних навичок у сфері спілкування та аналізу комунікаційних процесів. Процес навчання включає еле-

менти психологічного тренінгу та методику безпосередньої участі, включає чергування теоретичних занять з вправами та рольовими іграми, що дозволяють учасникам перевірити свою реакцію на різноманітні соціальні ситуації. Підготовка включає ознайомлення з кількома методиками, зокрема активним слуханням, спостереженням та виявленням логічних помилок, розвиток умінь ведення переговорів та управління конфліктними ситуаціями. Метою цього процесу є підвищення ефективності прийняття рішень та вироблення особистого стилю взаємодії учасників процесу за допомогою аналізу різних стратегій взаємодії та методів досягнення консенсусу. Далі проводиться аналіз феноменів лідерства та колективного прийняття рішень з метою вивчення способів активізації роботи групи та оптимізації її функціонування залежно від структури та цілей [1, с. 248; 2].

Прокуратура Естонії має не лише значно менше функцій, а й становить собою інститут державної влади, що перебуває у сфері компетенції Міністерства юстиції Естонії. Відповідно до Закону Естонії «Про прокуратуру» основними завданнями прокуратури є: нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатами сторін при розгляді кримінальних справ; репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі; нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій [3, с. 119]. В розрізі представленої проблематики слід зауважити, що у прокуратурі Естонії добір формується через спеціальну процедуру, яка є схожою до нашої країни, та включає наступні кроки: 1) прокуратура оголошує конкурси на вакантні посади. Ці конкурси зазвичай проводяться для кандидатів з відповідною юридичною освітою та досвідом роботи в сфері правосуддя; 2) відбір кандидатів. Комісія з відбору кандидатів оцінює подані заявки, резюме та інші документи, що подані учасниками конкурсу. Це може включати інтерв'ю та тестування, щоб оцінити знання та навички кандидатів; 3) оцінка потенціалу. Кандидатів, які успішно пройшли відбір, можуть включити до кадрового резерву прокуратури. Це означає, що їхні резюме та інші документи будуть збережені для можливого призначення на вакантні посади в майбутньому; 4) особи, які увійшли до кадрового резерву, можуть отримувати додаткову підготовку та навчання, щоб підвищити свою кваліфікацію та готовність до призначення на відповідальні посади в прокуратурі.

Остання європейська країна, досвіду якої ми приділимо увагу, - Польща. Відповідно до ст. 3 Закону про прокуратуру від 28 січня 2016 р. прокуратура Республіки Польща виконує наступні завдання (функції): «ведення або нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах та виступ державного обвинувача в судах; подання позовів у цивільних справах, а також подання заяв та участь у судових провадженнях у цивільних справах у галузі трудового права та законодавства про соціальне забезпечення, якщо цього вимагає захист верховенства права, соціальних інтересів, майна або прав громадян; вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на правильне та рівномірне застосування закону в судовому та адміністративному судочинстві, у справах про проступки та в інших провадженнях, передбачених Законом; нагляд за виконанням рішень про попереднє ув'язнення та інших рішень про позбавлення волі; проведення досліджень у галузі злочинності, а також боротьби з нею та запобігання їй, співпраця з іншими суб'єктами у цьому напрямку; збір, обробка та аналіз даних в ІТ-системах, включаючи персональні дані, з проваджень, що проводяться або контролюються згідно із Законом, та з участі в судовому та адміністративному судочинстві, у справах про проступки або інших проваджень, передбачених Законом; передача даних та результати аналізу до відповідних органів влади, включаючи органи іншої держави, якщо це передбачено законом або міжнародною угодою, ратифікованою Республікою Польща; звернення до суду щодо незаконних адміністративних рішень та участь у судових провадженнях щодо законності таких рішень; координація діяльності в галузі переслідування злочинів або фіскальних злочинів, що здійснюється іншими державними органами; співпраця з органами державної влади, державними організаційними підрозділами та громадськими організаціями щодо запобігання злочинності та іншим порушенням законодавства; співпраця з керівником Національного кримінально-інформаційного центру в обсязі, необхідному для виконання його статутних завдань; співпраця та участь у заходах, що здійснюються міжнародними або наднаціональними організаціями та міжнародними командами, що діють на основі міжнародних угод, включаючи ті, що укладають міжнародні організації, ратифіковані Республікою Польща; видача висновків щодо проектів нормативних актів; співпраця з організаціями, що об'єднують прокурорів або працівників прокуратури, включаючи спів-фінансування спільних дослідницьких або навчальних проектів; здійснення інших видів діяльності, визначених статутом» [4; 5].

Безпосередніми вищестоящими прокурорами у Польщі є: 1) Генеральний прокурор – щодо Генерального прокурора та інших заступників Генерального прокурора та заступника Національного прокурора; 2) Національний прокурор – щодо прокурорів, які здійснюють діяльність у Національній прокуратурі, керівників департаментів Національної прокуратури та прокурорів регіонів; 3)

інші заступники Генерального прокурора, у межах дорученої діяльності – щодо прокурорів, які здійснюють діяльність у Національній прокуратурі, керівників департаментів Національної прокуратури та прокурорів регіонів; директора Департаменту по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією – щодо керівників галузевих відділів Департаменту по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією Національної прокуратури та прокурорів, які здійснюють діяльність у цих відділах; 5) прокурори області та районів, а в межах дорученої діяльності – їх заступники – щодо прокурорів, які здійснюють діяльність у даному підрозділі, та щодо керівників організаційних підрозділів прокуратури безпосередньо нижчого рівня в області. Функціонування даного агрегату відповідно до пункту; 6) керівники галузевих підрозділів прокуратур району та в межах дорученої діяльності їх заступники – щодо прокурорів, які виконують обов'язки у даному центрі, та прокурорів районів за територією діяльності даного галузевого центру прокуратури району; 7) прокурори районів та в межах дорученої діяльності їх заступники – щодо прокурорів даної прокуратури району; 8) керівники нетериторіальних центрів районних прокуратур – щодо прокурорів, які здійснюють діяльність у цьому центрі [4; 8].

Основний спосіб для того, щоб стати прокурором в Польщі, полягає в проходженні двоетапної навчальної програми: її перша частина є поєднанням теорії та практики, а друга є суто практичною. Далі такій особі потрібно попрацювати рік консультантом (по суті – це випробувальний термін) перед тим, як отримати право бути призначеним прокурором. Допуск до навчальної програми відбувається на основі конкурсного відбору. Разом з тим, прокурором можна стати і за умови складання іспиту після 5 років роботи помічником прокурора. Основний спосіб, описаний вище, наразі реформується, і цілком ймовірно, що оновлення призведуть до того, що навчання стане ще більш практичним [6; 7]. Наразі система підготовки прокурорів у Польщі має два етапи. Перший – це загальна підготовка, яку прокурори проходять разом із суддями, і триває вона 12 місяців. Другий етап – це програма підготовки прокурорів, що триває 30 місяців. Кандидати на посаду прокурорів отримують зарплату під час загальної підготовки, а під час другого етапу працевлаштовуються помічниками прокурорів у прокуратурах на підставі трудових угод [9]. Ті, хто успішно складають підсумковий іспит, отримують посаду помічника прокурора і можуть виконувати більшість обов'язків прокурора. Після праці на посаді помічника прокурора протягом щонайменше року їх можуть призначити на посаду прокурора. Незалежно від навчання в Національній школі суддівства та прокуратури, будь-який випускник юридичного факультету, який працював помічником прокурора, може скласти іспит для отримання посади прокурора. Генеральний прокурор складає перелік посад у прокуратурі (посади помічників) на певний термін та пропонує його особам, які склали іспит. Ці особи обирають посаду з переліку відповідно до свого рейтингу. Судді (а також адвокати та нотаріуси, які працювали на цій посаді протягом трьох років) можуть бути призначені помічниками або прокурорами без складання будь-якого додаткового іспиту, якщо є відповідна вакансія у прокуратурі [10].

Кандидатів для участі у поточній програмі початкової підготовки в Національній школі суддівства та прокуратури відбирають за допомогою централізованої процедури, що складається з двох етапів письмового іспиту. Цей іспит перевіряє знання кандидатів у галузі права та їхню здатність застосовувати ці знання на практиці. Перший етап включає тест з 150 питань, що охоплюють матеріальні та процесуальні аспекти цивільного, кримінального, адміністративного та конституційного права. На другому етапі кандидати мають скласти рішення у трьох ситуативних судових справах із зазначених галузей права [11]. Оцінка відповідей проводиться незалежною комісією, за якою кожному кандидату присвоюються бали. Максимальна кількість балів за тест – 150, а за вирішення ситуативної справи – 75. Рейтинг кандидата формується на основі набраних балів. У 2016 році 1998 осіб подали заявки на іспит. 1710 кандидатів успішно пройшли перший етап іспиту, а лише 218 було допущено до навчання. Міністерство юстиції щороку встановлює кількість доступних місць для навчання [12].

Висновки. Отже, розкрито особливості відбору кадрів до органів прокуратури Європи (Бельгії, Польщі, Естонії). Доведено, що в зазначених державах Європи постійно ведеться систематична робота, спрямована на формування ефективної та дієвої системи кадрового забезпечення органів прокуратури.

В рамках вдосконалення української національної системи відбору кадрів до органів прокуратури необхідно запозичити зарубіжний досвід Бельгії, Польщі, Естонії, а саме: а) слід посилити систему вимог, які висуваються до професійної підготовки кандидатів на посаду прокурора; б) слід покращити систему професійної підготовки прокурорів, яка буде орієнтована на практичний бік їхньої діяльності; в) забезпечити умови, за яких оцінка діяльності прокурорів буде здійснюватися не тільки за результатами атестації, але й безпосередньо в процесі практичної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. On the Way to European Standards in Judicial Education/ Proceedings of the International Conference Kyiv, 25-26 November 2010. Council of Europe, 2011. 310 p.
2. Погорелова Т.Ф. Сучасні стандарти професійної підготовки прокурорів в країнах Європи. Міжнародні челпанівські Психолого-педагогічні читання. URL: chromeextension://mhjfbmdgcfjbbraeojofohoefgiehjai/index.html (дата звернення: 30.01.2025).
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с. (дата звернення: 30.01.2025).
4. Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzuzdziennik-ustaw/prawo-o-prokuraturze-18281417/dz-2-roz-1> (дата звернення: 30.01.2025).
5. Мазурик Р. Правові засади організації діяльності органів прокуратури в республіці Польща: позитивний досвід для України. *Knowledge. Education. Law. Management*. 2021 № 1 (37). vol. 2. URL: <https://kelmczasopisma.com/viewpdf/5819> (дата звернення: 30.01.2025).
6. МакБрайд Джеремі, Пірсона Джон. Порівняльне дослідження навчання прокурорів. Міжнародні стандарти. Іноземний досвід. Коментарі для України. URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-for-public-prosecutors/1680787478> (дата звернення: 30.01.2025).
7. Легеца Є.О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 246 с.
8. Легеца Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
9. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *Revista jurídica portugalense*, december, 342–363. URL: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).
10. Sinkevych, O., YurovskaV., Komissarova, N., Tkachenko, O., & Leheza, Y. Subjects of public authority in matters of combating terrorism: legal regulation, administrative and criminal aspect. *Ius Humani. Law Journal*, 13(1), 2024. 1–14. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v13i1.332>.
11. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 2022. 55–79. URL: <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
12. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskiy, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 1, 2023. Pp. 33–44. URL: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.