



УДК 343.163

LEGAL PROBLEMS OF THE REFORM OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ****Kuzmenko V. M. / Кузьменко В. М.***Odessa National Maritime University, Odessa, Mechnikova 34, 65029**Одеський національний морський університет, Одеса, вул.Мечникова 34, 65029***Pimenova A. Yu. / Піменова А. Ю.***Odessa National Maritime University, Odessa, Mechnikova 34, 65029**Одеський національний морський університет, Одеса, вул.Мечникова 34, 65029*

Анотація. В статті розглянуто питання, пов'язані з правовими проблемами реформування органів прокуратури, показано хронологію змін у нормативно-правовому регулюванні діяльності прокуратури в Україні, проаналізовано основні положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», вказано на суттєві недоліки Закону

Ключові слова: прокуратура, Генеральний прокурор, прокурор, кримінальне провадження, функції прокуратури, прокурорське самоврядування, атестація прокурорів

Вступ. До недавнього часу сферу повноважень прокуратури України визначали згідно зі старою радянською моделлю, яка надавала цьому органу широкі повноваження щодо здійснення «загального нагляду» за законністю всіх дій органів державної влади і приватних осіб. Замість обмеженої сфери кримінального судочинства, з якою юристи інших країн пов'язують термін «державне обвинувачення», прокурор радянського типу був вправі на свій власний розсуд у будь-який момент провести перевірку та розслідування діяльності державного органу, приватного підприємства або фізичної особи. Крім того, число прокурорів на душу населення в Україні було найбільшим серед європейських країн, система обвинувачення працювала централізовано, в авторитарному стилі. Все це вимагало глибоких функціональних та інституційних реформ прокуратури.

Проблема визначення місця прокуратури в системі розподілу державної влади була однією з постійних дискусійних тем, щодо якої висувалися різноманітні концепції та велися тривалі науково-теоретичні суперечки. Частина дослідників, пропонувала взагалі ліквідувати інститут прокурорського нагляду як «пережиток» старої антидемократичної радянської системи і розподілити функції цього органу державної влади між судами та різноманітними виконавчими структурами [1, с.18].

Офіційно незалежна українська прокуратура була створена в 1991 році. У 1995 році Україна стала членом Ради Європи і взяла на себе зобов'язання провести реформу в країні відповідно до стандартів Ради Європи. Вони включають такі вимоги, як незалежність прокурорів, їх свобода від політичного впливу, спеціалізація, належна винагорода, соціальне забезпечення, належна вища освіта і безперервна підготовка, повага до поділу влади і подібні обов'язки та зобов'язання як держав-членів, так і окремих прокурорів [2].

Хоча Закон «Про прокуратуру» 1991 року часто змінювався, і



пропонувалось чимало нових законопроектів, реальних змін не відбувалось. Прокуратура завжди використовувалася в якості потужного інструменту впливу, починаючи з місцевого рівня і закінчуючи національним, тому реальної політичної волі реформувати прокуратуру в цілях обмеження її повноважень ніколи не було.

У 2012 році був прийнятий новий Кримінальний процесуальний кодекс [3], який також дещо змінив становище прокуратури у кримінальному провадженні, але не можна сказати, що всі зміни є вдалимими, зручними.

У серпні 2013 року до Венеціанської комісії був офіційно внесений законопроект, який загалом отримав позитивну оцінку. Переважна більшість рекомендацій Венеціанської комісії була врахована, 31 жовтня 2013 року законопроект був поданий на розгляд Верховної Ради України, і врешті-решт 14 жовтня 2014 року відповідний закон було прийнято [4].

Тільки з ухваленням цього Закону була започаткована кардинальна реформа прокуратури, яка стосувалася як її функцій (скасування «загального нагляду»), так і організаційного устрою, зокрема реорганізації системи прокуратури, запровадження прокурорського самоврядування, зміни порядку добору та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів тощо.

Проте набуття чинності відповідними нормами закону кілька разів відкладалося, а в підсумку повноцінного кадрового перезавантаження системи прокуратури так і не відбулося.

Проведена у 2015 році реформа торкнулася лише прокурорів колишніх міських та районних прокуратур, яких у зв'язку із ліквідацією цих органів і створенням замість них місцевих прокуратур звільнили і призначили заново, попередньо пропустивши крізь сито професійного відбору і скоротивши їх чисельність [5].

19 вересня 2019 року Верховна Рада України 259 голосами ухвалила Проект Закону №1032 від 29.08.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [6] у другому читанні і в цілому. Це означає, що в Україні стартував черговий етап реформи прокуратури.

Законом вносяться зміни до Закону України "Про прокуратуру", а також до низки інших Законів, пов'язаних переважно із необхідністю зміни назв органів прокуратури.

Основними положеннями закону є наступні:

– замість чинної структури органів прокуратури побудова після проведення атестації прокурорів нової структури у вигляді: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури. Надання Генеральному прокурору права ліквідовувати та реорганізовувати окружні та обласні прокуратури;

– ліквідація військових прокуратур, але при цьому встановлення права Генерального прокурора у разі потреби утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, окружних прокуратур;

– зменшення максимальної кількості працівників органів прокуратури з



15 000 до 10 000 осіб;

– надання Генеральному прокурору повноважень затверджувати: стратегію розвитку прокуратури; систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

– надання можливості для всіх кандидатів із вищою юридичною освітою та стажем роботи у сфері права брати участь у відборі на заміщення посад в усіх органах прокуратури;

– перетворення Національної академії прокуратури України на Тренінговий центр прокурорів України;

– підвищення базового посадового окладу прокурора з 12 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Встановлення обмеження в розмірі 30% для максимального розміру премії прокурора за результатами календарного року, яка нараховується виключно відповідно до оцінки роботи прокурора;

– встановлення положення, що прокурори, які на день набрання чинності Законом займають посади прокурорів у Генеральній прокуратурі України, регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах можуть бути переведені на посаду прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах лише у разі успішного проходження ними атестації, яка проводиться у порядку, передбаченому "Прикінцевими і перехідними положеннями" цього Закону. Атестація не поширюється на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

– атестація прокурорів проводиться кадровими комісіями, які оцінюють професійну компетентність прокурорів, їх професійну етику та доброчесність;

– атестація прокурорів включає такі етапи: 1) складення іспиту у формі анонімного письмового тестування з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора; 2) проведення співбесіди з метою оцінки відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності. Для виявлення рівня володіння практичними знаннями та навичками прокурори виконують письмове практичне завдання. У разі неуспішного проходження атестації прокурор звільняється з посади;

– особи, які не займали посаду прокурора на момент набуття чинності Законом, мають право, за умови наявності вищої юридичної освіти та стажу роботи у сфері права, взяти участь у відкритому конкурсі на вакантні посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження прокурорами атестації або з інших підстав;

– тимчасово, до 1 вересня 2021 р., зупиняються повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, і встановлюється, що Генеральний прокурор: затверджує порядок проведення добору кадровими



комісіями на зайняття вакантної посади прокурора; визначає порядок заміщення тимчасово вакантних посад прокурорів в органі прокуратури; призначає осіб на адміністративні посади в Офісі Генерального прокурора та на посаду керівника обласної прокуратури (за схваленням Комісії з добору керівного складу органів прокуратури); визначає порядок розгляду дисциплінарних скарг кадровими комісіями про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження; визначає порядок прийняття рішення кадровими комісіями за результатами дисциплінарного провадження і, за наявності підстав, передбачених Законом України "Про прокуратуру", про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Вдається, «покращення» настали. Але постає питання, чи дійсно ці законодавчі новели відповідають демократичному європейському курсу нашої держави? Адже зосередження стільки повноважень в руках однієї посадової особи – Генерального прокурора, свідчить про зовсім другий курс.

Наприклад, віднедавна кожен прокурор має два варіанти дій: або звільнитися, або спробувати себе на атестації. Остання складатиметься з двох частин: тестів та співбесіди. Це є нормальною європейською практикою.

Але дещо насторожує, що при цьому не лише оцінюватимуться професійні знання прокурорів, а й перевірятиметься їхня добродішність. Прокурорів вже змушують писати розписки з приводу того, що в разі неуспішного проходження будь-якого етапу атестації їх звільнять з посад.

Крім того, частина четверта форми заяви передбачає надання згоди прокурором на використання кадровою комісією інформації отриманої від фізичних та юридичних осіб (в тому числі анонімно), яка не підлягає додатковому офіційному підтвердженню.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про звернення громадян» [7], письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Можливість використання анонімною інформації передбачена вимогами статті 53 Закону України «Про запобігання корупції»[8], однак така інформація може бути обов'язково розглянута та перевірена.

Відповідно до статті 62 Конституції[9], ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Передбачення у формі заяви на проходження прокурорами атестації тверджень, зміст яких грубо порушує базові права і свободи громадян гарантованих Конституцією України, «може призвести до визнання процедури атестації протиправними в цілому», - вважає колишній начальник управління спецрозслідування Генпрокуратури Сергій Горбатюк [10].

При проведенні співбесіди повинна враховуватися тільки інформація, навіть від анонімних джерел, але перевірена в установленому законодавством порядку. «Може, це і не крок у середньовіччя, але відсилання до сталінських репресій точно», - зазначає Голова правління асоціації захисту прав правників,



Голова ради адвокатів Закарпатської області, кандидат юридичних наук Олексій Фазекош [11].

Звичайно, Кримінальний процесуальний кодекс України потребує кардинальних змін, бо в теперішньому його вигляді він гальмує як саму функцію проведення досудового розслідування, так і не забезпечує дотримання прав і свобод громадян, учасників кримінального провадження.

В провадженні у прокурорів є сотні кримінальних проваджень, в розслідуванні яких вони здійснюють процесуальне керівництво, або тим більше – підтримують державне обвинувачення. Тоді чому ніхто не замислюється над тим, хто буде в такому випадку виконувати всі ці специфічні функції, тим більше із знанням матеріалів і накопиченої в них багаточисельної інформації, особливо, якщо врахувати, що на місце цих процесуальних керівників повинні прийти непідготовлені юристи. Скільки піде часу на вивчення матеріалів новими прокурорами таких справ? Права і інтереси сотень тисяч потерпілих у таких справах будуть порушені, також будуть порушені розумні терміни розслідування і розгляду справ у судах.

Висновки.

Отже, проаналізувавши деякі положення Закону №1032 від 29.08.2019 р., можна зробити висновок, що як Порядок, так і останні зміни до Закону про прокуратуру порушують, щонайменше, ряд статей Конституції, статтю 16 Закону про прокуратуру щодо гарантій незалежності прокурора, статті 2, 7, 9, 36, 37, 40 КПК України щодо завдань та засад кримінального провадження, гарантій незалежності та незмінюваності прокурора та слідчого. В окремих випадках звільнення прокурорів чи слідчих, чи переведення їх, що призведе до безпідставної зміни прокурора у кримінальному провадженні, може бути втручанням у їх процесуальну діяльність, що є кримінально-караним, тобто містить ознаки злочину, передбаченого ст.343 КК України. Тому, на нашу думку, цей закон підлягає доопрацюванню.

Література:

1. Білоус О. В. Трансформація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та зарубіжний досвід // Journal «Science Rise: Juridical Science», №3(9)2019. – С. 17-23.
2. Рада Європи, Рекомендація (2000)19 щодо «Ролі державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя» і пояснювальний меморандум, (8.10.2018 року) // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804be55a>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2013. - № 9 - 10. - Ст. 88.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Голос України. - 2014. - № 206. - С. 11-24.
5. Лапкін А. Реформа прокуратури: Генпрокурор із юридичною освітою, плюс «свіжа кров», мінус військова прокуратура. [Електронний ресурс]. –



Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/reforma-prokuraturi-genprokuror-iz-yuridichnoyu-osvitoyu-plyus-svizha-krov-minus-vijskova-prokuratura>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 № 113-IX // Відомості Верховної Ради, 2019, № 42, ст.238.

7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 47, ст.256.

8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради, 2014, № 49, ст.205.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996, №307. – с. 141.

10. Несчетна С. Реформа Рябошапки. Сім «заперечень» прокурора Горбатюка (Документи) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://glavcom.ua/publications/reforma-ryaboshapki-sim-zaperechen-prokurora-gorbatyuka-dokumenti-634968.html>

11. Фазекош О. З позицій «злісного шкідництва» // Закон і Бізнес, №41 (1443)19.10—25.10.2019 -<https://zib.com.ua/ua/print/139659>

References:

1. Bilous O.V. Transformation of the constitutional and legal status of the prosecutor's office in Ukraine and foreign experience // Journal «Science Rise: Juridical Science», №3(9)2019. – p. 17-23.

2. Council of Europe, Recommendation (2000) 19 on the role of public prosecution in the criminal justice system and an explanatory memorandum - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804be55a>

3. Criminal Procedural Code of Ukraine: Law of Ukraine of 13.04.2012 № 4651-VI // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2013. - № 9 - 10. - art. 88.

4. On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine of October 14, 2014 // Voice of Ukraine. - 2014. - № 206. - P. 11-24.

5. Lapkin A. Prosecutor's Reform: Attorney General with legal background plus "fresh blood", minus military prosecutor's office. - <https://hromadske.ua/posts/reforma-prokuraturi-genprokuror-iz-yuridichnoyu-osvitoyu-plyus-svizha-krov-minus-vijskova-prokuratura>

6. On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for Reform of the Prosecutor's Office: Law of Ukraine from September 19, 2019 № 113-IX // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2019, No. 42, Art. 238.

7. On Citizens' Appeal: Law of Ukraine of 02.10.1996 No. 393/96-VR // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1996, No. 47, Art. 256.

8. On the Prevention of Corruption: Law of Ukraine of 14.10.2014 No. 1700-VII // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2014, No. 49, Art. 205.

9. Constitution of Ukraine // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1996, №307. - p. 141.

10. Countless S. Riaboshapka Reform. Seven "objections" to Prosecutor Gorbatiuk (Documents). - <https://glavcom.ua/publications/reforma-ryaboshapki-sim-zaperechen-prokurora-gorbatyuka-dokumenti-634968.html>

11. Fazekosh O. From the standpoint of "malicious pest" // Law and Business, №41 (1443)19.10—25.10.2019 -<https://zib.com.ua/ua/print/139659>

Abstract. *The article deals with issues related to the legal problems of reforming the*



prosecutor's office, shows the chronology of changes in the legal regulation of the prosecutor's office in Ukraine, analyzes the main provisions of the Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine on priority measures on the reform of the prosecutor's office" , identified significant shortcomings of the Act

Key words: *prosecutor's office, Attorney General, prosecutor, criminal proceedings, functions of the prosecutor's office, prosecutorial self-government, attestation of prosecutors*

Стаття відправлена: 16.12.2019 р.
© Кузьменко В.М., Піменова А.Ю.