

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.9

*Олександр Баганець,
здобувач МАУП*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Висвітлено питання законодавчого забезпечення реформи органів прокуратури, визначено його особливості та сформовано узагальнення, спрямовані на подальшу теоретичну розробку проблем діяльності органів прокуратури в якості сучасного органу правопорядку.

Ключові слова: законодавство, реформа, органи прокуратури, функції, органи правопорядку.

Баганець А.

Правовые основы осуществления реформы прокуратуры в Украине

Рассмотрены вопросы законодательного обеспечения реформы органов прокуратуры. Определены её особенности и сформированы обобщения, направленные на дальнейшую теоретическую разработку проблем деятельности органов прокуратуры в качестве современного органа правопорядка.

Ключевые слова: законодательство, реформы, органы прокуратуры, функции, органы правопорядку.

Bahaneț O.

Legal frameworks for promoting reforms in Ukraine

In the article author researches the legislative support of reform of the prosecution, its features, and formed generalizations for support the further development of the theoretical problems of the prosecution as a modern law enforcement agency.

Keywords: legislation, administrative activity, prosecutors, management, functions, law enforcement authorities.

Постановка проблеми. Реформування органів прокуратури залишається одним із невиконаних зобов'язань України перед Радою Європи ще з 1995 р. Реформа системи кримінальної юстиції, що проводиться в Україні, зумовила перегляд статусу органів прокуратури, відхід від пріоритету наглядової діяльності та формування її нової європейської моделі.

Виклад основного матеріалу. У результаті законодавчих ініціатив із Конституції України був включений розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, а норми, які визначають статус органів прокуратури, були включені до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку невластивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. З огляду на неповноту реформування органів прокуратури та неповну відповідність їх функцій до європейських стандартів Указом Президента України від 20.05.2015 року № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.» визначено, що основним

завданням реформування органів прокуратури є подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи.

Разом з тим, зважаючи на багатоаспектність проблеми здійснення реформи системи кримінальної юстиції та прокуратури зокрема, питання адміністративно-правового забезпечення реформи органів прокуратури потребують подальшої наукової розробки, що і зумовлює актуальність цієї статті.

Загальновідомо, що класифікація нормативно-правових актів за юридичною силою має таку ієрархію: Конституція України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; закони України та інші підзаконні акти.

У контексті викладеного, на нашу думку, нормативно-правові засади здійснення реформи органів прокуратури України можна диференціювати на міжнародні (міжнародні договори), національні (закони України та підзаконні акти) та локальні (відомчі накази).

При цьому що стосується локальних нормативно-правових актів забезпечення реформування органів прокуратури, то хочемо акцентувати, що їх доцільно розглядати за суб'єктами прийняття. Зазначимо, що протягом 2014–2018 рр. очільники Генеральної прокуратури України змінювалися чотири рази.

14 жовтня 2014 рр. було прийнято Закон України «Про прокуратуру» [1]. Серед новел цього Закону, як зазначає дослідник В. Попович [2], такі:

1) скасовано прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (у тому числі у «приватному секторі» економіки);

2) ускладнено порядок добору кандидатів на посади місцевих прокурорів та їх призначення. Згідно зі ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», до такого порядку включено 13 етапів: (перший – прийняття рішення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (далі – КДКП) про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, яке розміщується на її офіційному веб-сайті; другий – подання особами, які виявили бажання стати прокурором, відповідної заяви та документів; третій – здійснення КДКП перевірки відповідності претендентів вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора; четвертий – складання кваліфікаційного іспиту; п'ятий – оприлюднення КДКП на своєму офіційному веб-сайті списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; шостий – спеціальна перевірка кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; сьомий – визначення рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та щодо яких проведено спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів; восьмий – проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України; дев'ятий – оголошення КДКП у разі відкриття вакантних посад прокурорів конкурсу на зайняття таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку; десятий – проведення конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів; одинадцятий – направлення КДКП подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора; дванадцятий – призначення особи на посаду прокурора; тринадцятий – складення особою присяги прокурора) [1].

3) закладено нову систему місцевих прокуратур, відповідно до якої чисельність прокурорів та інших працівників органів прокуратури, структура Генеральної прокуратури України, регіональних та місцевих прокуратур, Національної академії прокуратури визначатимуться законом та затверджуватимуться наказом генерального прокурора за погодженням з Радою прокурорів України з урахуванням обсягу роботи прокуратури та у межах видатків, затверджених у державному бюджеті на утримання органів прокуратури;

4) запроваджено органи прокурорського самоврядування: **Всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України, що наділені широкими повноваженнями**, як-от щодо: призначення членів Вищої ради юстиції та прийняття рішення про припинення їх повноважень; фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад та ін.;

5) введено чітку процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності через створення нової інституції – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (про яку вже йшлося вище), яка матиме реальні повноваження не лише щодо проведення добору прокурорів на відповідні посади, а й стосовно розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення безпосередньо дисциплінарного провадження. Засобами мінімізації втручання у роботу зазначеного органу насамперед є те, що КДКП складається не тільки з прокурорів (у кількості 5 членів), а й з двох учених, одного адвоката, трьох представників уповноваженого Верховної Ради із прав людини (правозахисників, представників громадських організацій та ін.);

б) закріплено на законодавчому рівні припис про те, що прокурори підпорядковуються своїм керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури [2].

Професор Б. Малишев вважає, що до новел зазначеного вище закону варто віднести й установлення на законодавчому рівні розміру заробітної плати прокурора, яка складається з посадового окладу та доплат за вислугу років і виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших установлених законодавством виплат. Так, посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури встановлено у розмірі 12 мінімальних заробітних плат, що запроваджуються поетапно з 01 липня 2015 року до 01 січня 2017 року [3].

З-поміж недоліків цього закону фахівці називали відсутність норми про граничну чисельність особового складу прокуратур, положення про безстрокове призначення місцевих та регіональних прокурорів, досить широкі повноваження прокурорів тощо [2; 3].

Зазначимо, що наявність недоліків у Законі України «Про прокуратуру» зумовило активну подальшу законотворчу діяльність держави у сфері реформування органів прокуратури. Так, протягом 2014–2018 рр. вказаний нормативно-правовий акт мав 17 редакцій, що достатньо багато, враховуючи той факт, що закон набрав юридичної сили із середини 2015 р. [4, с. 356; 5].

Наприклад, ще за керівництва Генеральною прокуратурою В. Г. Яреми Законом України від 14 серпня 2014 р. «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» військові прокуратури були поновлені в системі [6], що було пов'язано з рівнем загроз, що постав перед державою в оборонній сфері [7, с. 72]. В грудні 2014 р. до Закону України «Про прокуратуру» [1] було внесено зміни, якими встановлено загальну чисельність працівників органів прокуратури – 15000 осіб (ст. 14), загальнообов'язкове державне соціальне страхування прокурора (ст. 84); створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (ст. 7, 8-1).

З каденцією на посаді Генерального прокурора В. М. Шокіна, до цього Закону кілька разів було додано норми щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури (ст. 86); відтерміновано набрання цим Законом чинності до 15 липня 2015 р.; внесено зміни щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду.

За тимчасового виконання обов'язків Генерального прокурора України Ю. Г. Севруком у Законі України «Про прокуратуру» було уточнено структуру Генеральної прокуратури, вимоги до посади Генерального прокурора України; а також додано положення про те, що кримінальні провадження, які до початку діяльності Державного бюро розслідувань розпочаті слідчими органів прокуратури і перебувають на стадії досудового розслідування, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років.

За час діяльності Генерального прокурора Ю. В. Луценка у цьому Законі було уточнено, що посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 01 січня 2017 р. становить 12 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 01 січня календарного року; деякі питання пенсійного забезпечення прокурорів; прийнято Закон України від 07 грудня 2017 р. № 2232-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо оптимізації чисельності працівників органів прокуратури» [8], згідно з яким загальна чисельність працівників органів прокуратури має становити не більше 15000 осіб; органи прокуратури включено до суб'єктів цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави; додано вимогу по те, що не може бути призначено прокурора на адміністративну посаду, якщо він має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини тощо.

Стосовно інших нормативно-правових актів, то питання реформи органів прокуратури порушувалось і у Коаліційній угоді від 27 листопада 2014 р. (Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»). Зокрема, йдеться про те, що започатковані демократичні процеси реформування прокуратури будуть продовжені шляхом забезпечення практичної реалізації нового Закону України «Про прокуратуру» (п. 8, п. 8.1 Коаліційної Угоди), а також виключення з Конституції України Розділу VII «Прокуратура» та врегулювання статусу прокуратури окремою статтею у Розділі VIII «Правосуддя», обмеживши її компетенцію лише сферою кримінальної юстиції (п. 9.5). Було наголошено, що основою реформ стане реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [9, с. 237].

Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» [10], схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави за чотирма напрямками. Зокрема, судову реформу включено до вектору безпеки, а її метою визначено реформування судової структури, судочинства та суміжних правових інститутів (у т.ч. органи прокуратури) задля практичної

реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини, вагома роль у якій належить й органам прокуратури.

Відповідно у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. [11] основним напрямом реформування прокуратури як суміжного правового інституту визначено приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів, що включає: забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів; подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи; створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури; досягнення балансу між незалежністю, повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури, порядку призначення на посади, управління продуктивністю та систем професійної та безперервної підготовки; забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу; забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів; впровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їх сімей доходів та витрат; забезпечення дієвих і ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами.

На виконання цієї Стратегії щороку: 2016, 2017 та 2018 було розроблено План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. [12], схвалений Радою з питань судової реформи. Зокрема, такий План на 2016 р. [13] охоплював п'ять блоків: управління прокуратурою; спеціальна підготовка та процедура добору прокурорів; механізми внутрішнього та зовнішнього контролю для попередження та боротьби з корупцією та неналежною поведінкою; компетентність та ефективність; підвищення рівня ефективності прокуратури.

Висновки. Проаналізувавши правові засади забезпечення реформування органів прокуратури в Україні протягом 2014–2018 рр., можемо дійти таких висновків:

1. Правові засади забезпечення реформування органів прокуратури в Україні складають документи Ради Європи. Зокрема, група укладених між Україною та Радою Європи міжнародно-правових актів щодо реформування органів прокуратури зумовили приведення національного законодавства про діяльність прокуратури до вимог ЄС як одного із напрямів та рамок реформи прокуратури.

2. Низку прийнятих від 2014 рр. і донині нормативно-правових актів, якими було забезпечено поступ у здійсненні реформи органів прокуратури України, запропоновано диференціювати на міжнародні (міжнародні договори), національні (закони України та підзаконні акти) та локальні (відомчі накази). Відповідно локальні нормативно-правові акти розглянуто за суб'єктами прийняття – очільниками Генеральної Прокуратури України.

3. Проаналізувавши новели зазначених у пункті 2 нормативно-правових актів визначено, що реформування органів прокуратури України відбувається за такими базовими напрямками:

1) інституційний – розроблено порядок добору на посаду прокурора, нові умови щодо призначення; нова система місцевих прокуратур; чітко визначений штат тощо;

2) компетентнісний – скасовано прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів тощо;

3) змістовний – запроваджено органи прокурорського самоврядування; введено чітку процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності тощо;

4) матеріальний – урегульовано ряд питань щодо фінансового, пенсійного, соціального забезпечення працівників прокуратури тощо.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Попович В. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру [Електронний ресурс] / В. Попович. – Режим доступу : https://racurs.ua/ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu-vid-1*4-jovtnya-2014-roku.html.

3. Малишев Б. Реформа прокуратури: останній крок [Електронний ресурс] / Б. Малишев. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/>.
4. Чаплинська Ю. А. Переваги та недоліки Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні / Ю. А. Чаплинська // Порівняльно-аналітичне право. – 2018. – № 1. – С. 355–357.
5. Картка документа [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур : Закон України № 1642-VII від 14 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1642-18>.
7. Подкопаєв С. Організаційна структура системи органів прокуратури України / С. Подкопаєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 69–76.
8. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо оптимізації чисельності працівників органів прокуратури: закон України від 07.12.17 № 2232-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 2. – Ст. 7.
9. Стеценко В. В. Реформа прокуратури України: хронологія функціональних змін / В. В. Стеценко // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 233–240.
10. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» : схвалено Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. // Урядовий кур'єр від 15.01.2015. – № 6.
11. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. : Указ Президента України № 276/2015 від 20 травня 2015 року // Урядовий кур'єр від 26 травня 2015 р. № 92.
12. План дії щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sudovareforma.org/plan/8/>.
13. Приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів [Електронний ресурс]. – режим доступу : <http://sudovareforma.org/plan/8/2016/>.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» vid 14 zhovtnya 2014 r. № 1697-VII [Law of Ukraine «On the prosecutor's office» dated October 14, 2014, № 1697-VII]. (2015). Verkhovna Rada Ukrainy - Verkhovna Rada of Ukraine. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine (2–3), (pp. 12) [in Ukrainian]
2. Popovych, V. Plyusy i minusy novoho zakonu pro prokuraturu [Pros and Cons of the New Law on the Prosecutor's Office] <https://racurs.ua> Retrieved from https://racurs.ua/ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrainy-pro-prokuraturu-vid-1*4-jovtnya-2014-roku.html [in Ukrainian].
3. Malyshev, B. Reforma prokuratury: ostannyi krok [Reform of the prosecutor's office: the last step]. <https://www.pravda.com.ua> Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/> [in Ukrainian].
4. Chaplynska, Yu. A. (2018). Perevahy ta nedoliky Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» v konteksti reformuvannya orhaniv prokuratury v Ukraini [Advantages and disadvantages of the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» in the context of the reform of the prosecutor's office in Ukraine]. Porivnyalno-analitychne pravo - Comparative and analytical law. (1), (pp. 355-357) [in Ukrainian].
5. Kartka dokumenta [Document card]. <https://zakon.rada.gov.ua> Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18> [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» shchodo utvorennia viyskovykh prokuratur» vid 14 serpnia 2014 roku № 1642-VII [Law of Ukraine «On amendments to the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office»» from 14 serpnia 2014 roku № 1642-VII]. <http://zakon4.rada.gov.ua> Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1642-18> [in Ukrainian].
7. Podkopayev, S. (2014). Orhanizatsiyana struktura systemy orhaniv prokuratury Ukrainy [Organizational Structure of the Office of the Prosecutor's Office of Ukraine]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy - Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine (4), (pp.69-76) [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» shchodo optymizatsiyi chyselnosti pratsivnykiv orhaniv prokuratury» vid 07.12.17 № 2232-VIII [Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» regarding optimization of the number of employees of the public prosecutor's office» from vid 07.12.17 № 2232-VIII]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady – Bulletin of Verhovna Rada of Ukraine (2), (p. 7) [in Ukrainian].

9. Stetsenko, V. V. (2016). *Reforma prokuratury Ukrainy: khronolohiya funktsional'nykh zmin* [Reform of the Prosecutor's Office of Ukraine]. *Forum prava – Forum of law* (1), (pp. 233-240) [in Ukrainian].
10. *Stratehiya staloho rozvytku «Ukrayina-2020»* [Strategy of sustainable development «Ukraine 2020»]. *Uryadovyy kuryer vid 15.01.2015. № 6 - Government Courier of 15.01.2015, № 6* [in Ukrainian].
11. *Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiyu reformuvannya sudoustroyu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015-2020 roky» vid 20 travnya 2015 roku № 276/2015* [Decree of the President of Ukraine «On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020» dated May 20, 2015, № 276/2015]. *Uryadovyy kuryer vid 26 travnya 2015 r. № 92 – Government Courier of May 26, 2015, № 92.* [in Ukrainian].
12. *Plan diy shchodo realizatsiyi polozhen' Stratehiyi reformuvannya sudoustroyu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015-2020 roky* [Action Plan on the implementation of the provisions of the Strategy for the Reform of the Judiciary, the Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020]. <http://sudovareforma.org/> Retrieved from <http://sudovareforma.org/plan/8/> [in Ukrainian].
13. *Rozdil 8 Pryvedennya povnovazhen ta diyalnosti orhaniv prokuratury do yevropeyskykh standartiv* [Section 8 Bringing the powers and activities of the prosecutor's office to European standards]. <http://sudovareforma.org> Retrieved from <http://sudovareforma.org/plan/8/2016/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.02.2019.