

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ



Нана Бакаянова

докторка юридичних наук, доцентка
завідувачка кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-7669-0576>
7777735@ukr.net

Олексій Свіда

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-5805-3557>
svida-alexey@ukr.net



УДК 347.963 (477)

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН

АНОТАЦІЯ. Масштабні зміни у суспільному житті, які мають стати наслідком нового політичного курсу, спрямованого на подолання корупційних явищ та дисбалансу у діяльності правоохоронних органів, можливі за умови проведення системних реформ всієї правоохоронної системи. У 2019 р. зі зміною політичної влади після останніх президентських та парламентських виборів значно активізувався процес реформування у цій сфері. Водночас активна розробка нових законодавчих актів з питань реформування прокуратури вимагає ретельного їх дослідження з позицій теорії та практики, зарубіжного досвіду задля вироблення пропозицій і рекомендацій у цій сфері.

Метою статті є всебічний аналіз шляхів реформування прокуратури України, дослідження наукових джерел і відповідних законодавчих актів у зазначеній сфері та вироблення науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства про прокуратуру та практики його застосування.

Наголошується, що однією з найважливіших проблем сьогодення прокуратури є чітке визначення її організаційної моделі, тобто місця цього правоохоронного органу в механізмі держави. У зв'язку з цим висловлено аргументи на користь позиції, що прокуратуру України слід віднести до такої моделі прокуратури, при якій вона має займати самостійне місце в системі правосуддя. Саме з цих позицій запропоновано оцінювати подальше реформування прокуратури України.

Проаналізовано Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”, що був внесений до Верховної Ради України Президентом України В. Зеленським 29 серпня 2019 р. і прийнятий в остаточній редакції 19 вересня 2019 р., виділено його позитивні риси та дискусійні положення.

Позитивно оцінено пропозиції щодо розширення кола повноважень Генерального прокурора України; вдосконалення вимог до Генерального прокурора України, зокрема, встановлення вимоги вищої юридичної освіти та стажу роботи в галузі права; виключення необхідності реєстрації актів Генерального прокурора України в Міністерстві юстиції України тощо.

З критичних позицій оцінено новації щодо ліквідації військових прокуратур; ліквідації Національної академії прокуратури України та утворення замість неї Тренінгового центру прокурорів України; зупинення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та утворення кадрових комісій при Генеральній прокуратурі України та обласних прокуратурах.

Висловлено пропозиції щодо уточнення низки положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”.

Зроблено висновок, що перманентний процес реформування прокуратури України нині отримав значне прискорення. Надано позитивну оцінку законодавчим ініціативам з удосконалення правоохоронної сфери. Водночас зауважено, що внесені зміни до Закону України “Про прокуратуру” потребують кореляції, беручи до уваги досвід функціонування правоохоронних органів в Україні та в європейських державах, тенденції розвитку правоохоронної діяльності у сучасному світі.

Ключові слова: прокуратура; повноваження Генерального прокурора України; військові прокуратури; Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів; добір прокурорів; реформування.

Після проголошення незалежності України й, особливо, після прийняття чинної Конституції, Україна визнала такі базові цінності демократичного суспільства, як поділ влади, верховенство права, пріоритет природних прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями тощо. Внесення значних змін до законодавства, спрямованих на практичне застосування цих принципів у діяльності судів і правоохоронних органів, сприяло поступовому наближенню організації та діяльності державних структур до стандартів європейського співтовариства. Останніми роками було реалізовано заходи щодо прискорення черго-

вого етапу судово-правової реформи шляхом прийняття нового Закону України “Про прокуратуру” (далі – Закон про прокуратуру)¹, внесення змін до Конституції України в частині здійснення правосуддя, відповідно до яких положення про прокуратуру були перенесені до розділу “Правосуддя” Основного Закону, цілком оновлено процесуальне законодавство у позакримінальній сфері.

Аналіз наукових досліджень з питань реформування прокуратури України вказує на те, що в юридичному середовищі немає одностайності у поглядах щодо напрямів удосконалення статусу прокуратури та прокурорів, водночас науковці єдині у тому, що цей процес потребує системності, виваженості та обґрунтованості. Проблеми організації та діяльності прокуратури, перспективи її реформування в умовах реалізації судово-правової реформи досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як Є. Блажівський, Л. Грицаєнко, В. Долежан, Т. Дунас, Ю. Дьомін, Д. Д’ячков, Л. Європіна, П. Каркач, С. Ківалов, І. Козьяков, М. Косюта, А. Лапкін, О. Литвак, В. Малюга, І. Марочкін, О. Медведько, М. Мичко, Л. Москвич, І. Назаров, С. Подкопаєв, М. Погорецький, Ю. Полянський, С. Прилуцький, О. Проневич, Н. Рибалка, М. Руденко, Г. Серета, М. Стефанчук, В. Сухонос, О. Толочко, М. Якимчук та ін. Водночас активна розробка нових законодавчих актів з питань реформування прокуратури вимагає ретельного їх дослідження з позицій теорії та практики, зарубіжного досвіду задля вироблення пропозицій і рекомендацій у цій сфері.

Метою дослідження є всебічний аналіз шляхів реформування прокуратури України, вивчення наукових джерел і відповідних законодавчих актів у досліджуваній сфері та вироблення науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства про прокуратуру та практики його застосування.

У юридичній літературі слушно висловлювалася думка, що події останнього часу примушують серйозно замислитись над пошуками комплексного вирішення проблем модернізації політичної і державно-правової систем України. Очевидно, минули ті часи, коли ми могли собі дозволити в чомусь не сприймати досвід передових європейських, і не лише європейських, країн, зберігаючи традиції та принципи не лише радянської, а й післярадянської епох. Зараз в умовах, коли Україна уклала повноцінну Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, така позиція стає абсолютно безперспективною. Це стосується і прокурор-

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>> (дата звернення: 15.10.2019).

ської системи України². З моменту прийняття чинного Закону про прокуратуру 20 разів до нього вносилися зміни, чотири з яких – у 2018 р. та два – у 2019 р., що вказує на постійний пошук законодавцем можливих шляхів вдосконалення організації та діяльності прокуратури, визначення її оптимальної структури, функцій, посилення гарантій незалежності прокурорів тощо. У 2019 р. зі зміною політичної влади після останніх президентських і парламентських виборів значно активізувався процес реформування правоохоронної системи України, що викликало суттєве поживлення законопроектної діяльності в цій сфері.

Однією з найважливіших сучасних проблем прокуратури є чітке визначення її організаційної моделі, тобто місця цього правоохоронного органу в механізмі держави. В європейських країнах існують чотири основні моделі прокуратури: 1) держави, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори – належати до суддівського корпусу (“магістрату”); 2) держави, де прокуратура повністю входить до складу судової системи та працює при судах або у межах судової влади має адміністративну автономію; 3) держави, де прокуратура виокремлена в самостійну систему і підзвітна парламенту чи главі держави; 4) держави, де прокуратури або її прямого аналога взагалі не існує³.

Нині у світі немає такої моделі прокуратури, яку можна було б визнати єдиним та ідеальним варіантом, вартим поширення у кожній країні. Це обумовлено історичними, культурними, правовими традиціями та багатьма іншими факторами, які обумовлюють формування тієї чи іншої моделі організації та діяльності прокуратури.

Важливим етапом реформування прокуратури в Україні стало прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”⁴, який набрав чинності 30 вересня 2016 р. Зокрема, відповідно до нього змінився конституційно-правовий статус прокуратури України: розділ “Прокуратура” Конституції України був вилучений, а положення, присвячені прокуратурі, були включені до розділу “Правосуддя”. Отже, є підстави зробити висновок про наближення прокуратури України до судової гілки влади. Погоджуємося з висновком О. Хорсуненка про те, що прокуратуру України можна віднести до такої моделі прокуратури, де вона посяде самостійне місце в системі правосуддя, яка є характерною для Австрії, Німеччини, Нідерландів, Румунії, Франції. У цій моделі прокуратура є організаційно відособленою від органів

² С. Ківалов, ‘На порозі оновлення прокурорської системи України’ (2014) 1 Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України 198.

³ Є Попович, *Шляхи розвитку прокуратури України: монографія* (Торнад 2009) 35.

⁴ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

правосуддя та незалежною при здійсненні повноважень⁵. Вважаємо, що саме з цих позицій повинно оцінюватися подальше реформування прокуратури України та відповідні законопроекти.

Серед важливих законодавчих новел, що стосуються розвитку інституту прокуратури, слід, насамперед, виділити Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” (далі – Закон № 113-ІХ)⁶, проект якого був внесений до Верховної Ради України Президентом України В. Зеленським 29 серпня 2019 р. № 1032 (далі – Проект № 1032)⁷ і був прийнятий в остаточній редакції 19 вересня 2019 р. У Пояснювальній записці до цього законопроекту, з метою обґрунтування доцільності його прийняття, було вказано:

Внаслідок цього сьогоднішня модель функціонування органів прокуратури є незадовільною ані з точки зору рівня підтримки її суспільством, ані з точки зору належного рівня виконання прокурорами своїх повноважень. Так, за даними соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова, станом на лютий 2019 року повністю довіряло органам прокуратури лише 2,1 % населення, а повністю не довіряло – 34,8 %. Таким чином, подальше реформування органів прокуратури можливе 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, займати посади у прокуратурах всіх рівнів⁸.

Законом № 113-ІХ передбачаються значні зміни до Закону про прокуратуру, які можуть бути по-різному оцінені теоретиками та практиками.

Насамперед, позитивно слід оцінити пропозицію розширити повноваження Генерального прокурора України, надавши йому право затверджувати акти з питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, зокрема й електронного документообігу; стратегію розвитку прокуратури; систему оцінювання якості роботи прокурорів, а також

⁵ О Хорсуненко, ‘Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження’ (автореф дис канд юрид наук, 2019) 9-10.

⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 42. Ст. 238.

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: проект Закону України від 29 серпня 2019 р. № 1032 <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=490816>> (дата звернення: 15.09.2019).

⁸ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” від 29 серпня 2019 р. № 1032 <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=492819>> (дата звернення: 15.09.2019).

порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів (ч. 1 ст. 9 Проекту № 1032).

Такі законодавчі положення набувають особливого значення через те, що раніше питання розробки, впровадження та офіційного оприлюднення для широкого загалу стратегії розвитку прокуратури чомусь залишалися переважно поза увагою її керівників, хоча вироблення подібних документів останнім часом стало звичайною практикою для керівників правоохоронних органів. Зокрема, Законом України “Про Національну поліцію”⁹ на Міністра внутрішніх справ України покладено обов’язок затверджувати стратегічні програми діяльності та визначати пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджувати плани її роботи (п. 3 ч. 1 ст. 16). У частині 3 ст. 12 Закону України “Про Державне бюро розслідувань” закріплено:

Після призначення на посаду Директор Державного бюро розслідувань зобов’язаний не пізніше 30 днів з дня призначення на посаду підготувати стратегічну (на п’ять років) програму діяльності Державного бюро розслідувань.

Програма діяльності Державного бюро розслідувань, повинна містити, серед іншого:

- 1) завдання, які необхідно виконати;
- 2) обсяг і послідовність реалізації завдань Державного бюро розслідувань;
- 3) заходи співпраці з громадськістю;
- 4) пріоритети роботи;
- 5) критерії виконання/невиконання визначених завдань і пріоритетів¹⁰.

На нашу думку, аналогічними вимогами повинен бути доповнений і Закон № 113-ІХ. Вартими запровадження також видаються положення Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо обов’язковості звітування про хід виконання Стратегії розвитку.

Останнім часом чи не найбільшу увагу з боку народних депутатів привернуло питання визначення вимог до Генерального прокурора України. Нагадаємо, відповідно до ч. 3 ст. 40 у редакції, чинній до внесення змін до Закону про прокуратуру від 19 вересня 2019 р., на посаду Генерального прокурора України міг бути призначений громадянин України, який:

- 1) має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п’яти років;

⁹ Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

¹⁰ Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 6. Ст. 55.

- 2) володіє державною мовою;
- 3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;
- 4) стосовно якого відсутні обставини, передбачені ч. 6 ст. 27 Закону [Зокрема, не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення];
- 5) та не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання¹¹.

Аналіз поданих до Верховної Ради України останнім часом законопроектів свідчить, що найбільша увага серед вимог до Генерального прокурора України була зосереджена саме навколо визначення рівня освіти та практичного досвіду. Проектом № 1032 у його первинній редакції було запропоновано у ч. 3 ст. 40 вдосконалити вимоги до осіб, які можуть обіймати посаду Генерального прокурора України, встановивши вимоги щодо наявності вищої юридичної освіти та стажу роботи в галузі права не менше п'яти років.

Зі свого боку проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про прокуратуру’ щодо кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду Генерального прокурора”, внесеним народним депутатом України Д. Шпенюком 29 серпня 2019 р. № 1144¹², також запропоновано встановити вимогу щодо обов'язкової наявності вищої юридичної освіти у Генерального прокурора України. Водночас вимога щодо стажу сформульована дещо по-іншому: пропонувалося встановити умову щодо наявності стажу роботи в галузі права та (або) досвід роботи у правоохоронних органах не менше 10 років.

Проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про прокуратуру’ щодо уточнення вимог до кандидатів, які претендують на посаду Генерального прокурора України”, внесеним народним депутатом України А. Шкрум 3 вересня 2019 р. № 1144-1¹³, також було передбачено серед вимог до Генерального прокурора України встановити наявність

¹¹ Про прокуратуру (н 1).

¹² Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду Генерального прокурора: проект Закону України від 29 серпня 2019 р. № 1144 <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66441&pf35401=492951>> (дата звернення: 15.09.2019).

¹³ Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо уточнення вимог до кандидатів, які претендують на посаду Генерального прокурора України: проект Закону України від 3 вересня 2019 р. № 1144-1 <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66659&pf35401=497037>> (дата звернення: 15.09.2019).

вищої юридичної освіти, а щодо практичного досвіду – стаж роботи в галузі права не менше 10 років.

Цілком підтримуючи пропозиції вказаних проєктів, необхідно нагадати, що вимога наявності вищої юридичної освіти та не менш, як десятирічного стажу роботи в галузі права, висувалися серед вимог до Генерального прокурора України ще у 2014 р. у первинній редакції ч. 3 ст. 40 Закону про прокуратуру. У підсумку слід зазначити, що Законом № 113-IX було відтворено саме первинну редакцію цієї статті щодо вимог, що висуваються до Генерального прокурора України.

У зв'язку з активним обговоренням можливого віднесення прокуратури до судової гілки влади в світлі конституційних змін від 2 червня 2016 р., вже сьогодні доцільно порушувати питання про наближення статусу прокурорів до правового положення суддів. Зважаючи на це, вважаємо, слід підтримати позицію Д. Добровольського про те, що цілком логічно виглядала б така вимога до Генерального прокурора України, як встановлення для нього так званого “цензу осідлості”, тобто встановлення обов'язкового терміну проживання на території України перед призначенням на таку важливу та впливову посаду¹⁴.

Позитивно, на нашу думку, слід також оцінити новелу Закону № 113-IX щодо виключення ч. 2 ст. 9 чинного Закону про прокуратуру, якою встановлювалася вимога обов'язковості державної реєстрації Міністерством юстиції України наказів Генерального прокурора України нормативно-правового змісту.

Загалом не заперечуючи щодо можливості державної реєстрації актів Генерального прокурора України, слід сказати, що існуючий порядок реєстрації переважно розрахований на органи виконавчої влади. Зокрема, ці відносини сьогодні, окрім іншого, врегульовані наказом Міністерства юстиції України “Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів”¹⁵ (з наступними змінами і доповненнями), яким був затверджений Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації (далі – Порядок). У ньому вказано:

Цей Порядок визначає процедуру підготовки та подання до Міністерства юстиції України нормативно-правових актів міністерств, інших цент-

¹⁴ Д. Добровольський, ‘Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури’ (дис канд юрид наук, 2017) 122.

¹⁵ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Офіційний вісник України*. 2005. № 15. Ст. 799.

Нана Бакайнова, Олексій Свида

ральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації (курсив наш. – Н. Б., О. С.), та єдиний механізм їх розгляду та державної реєстрації у Міністерстві юстиції України¹⁶.

Водночас у п. 2.4. Порядку встановлюється:

Розпорядчий документ підписується керівником суб'єкта нормотворення. У разі відсутності керівника суб'єкта нормотворення розпорядчий документ підписується у порядку, встановленому пунктом 85 розділу II Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55¹⁷.

На нашу думку, з погляду теорії поділу державної влади надто дискусійним було встановлення обов'язку для Генеральної прокуратури України дотримуватися актів органів виконавчої влади при виданні відомчих нормативно-правових актів. Спірною також була можливість відмови в державній реєстрації.

У зв'язку з цим можна розглянути два можливих варіанти: або цілком погодитися з відмовою від державної реєстрації наказів Генерального прокурора України нормативно-правового змісту, як це передбачено Законом № 113-ІХ, або згодом встановити обов'язок для Міністерства юстиції України автоматично реєструвати накази Генерального прокурора України без оцінки їхнього змісту та можливості відмови в реєстрації з внесенням відповідних змін до законодавства.

Вважаємо, що слід цілком підтримати внесення Законом № 113-ІХ змін до статей 10 та 12 Закону про прокуратуру, якими надано Генеральному прокурору України право утворювати, реорганізовувати, ліквідовувати окружні та обласні прокуратури, визначати їхній перелік, територіальну юрисдикцію, компетенцію, структуру і штати. Ця пропозиція критично була оцінена у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України з тим обґрунтуванням, що

гранична кількість працівників інших державних органів визначається законом, указом президента або урядовою постановою (розпорядженням), а чисельність усіх військових формувань та МВС – виключно законом. І це при тому, що Генеральний прокурор має право видавати накази, які в силу вимог пропонованої редакції частини другої статті 9 Закону України “Про прокуратуру” не підлягатимуть державній реєстра-

¹⁶ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів (н 15).

¹⁷ Там само.

ції. Такі необмежені власні повноваження створюють, окрім іншого, суттєві корупційні ризики у країні, де це поки що залишається нагальною проблемою¹⁸.

Спростовуючи наведені аргументи, слід зазначити про таке. Сьогодні гранична чисельність значної частини правоохоронних органів визначається на законодавчому рівні, натомість їхня система в галузевих законах не закріплюється.

Зокрема, рішення про утворення, ліквідацію чи реорганізацію територіальних органів національної поліції приймається Кабінетом Міністрів України. Відповідно до частин 2 та 3 ст. 5 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”¹⁹ Директор Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), у випадку обґрунтованої необхідності, може утворювати своїм рішенням додаткові територіальні управління НАБУ у межах області чи Автономної Республіки Крим, а також наділений повноваженнями визначати структуру та штатну чисельність управлінь НАБУ. Директор Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) має право затверджувати структуру та штатну чисельність центрального апарату та територіальних органів ДБР (п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону України “Про Державне бюро розслідувань”)²⁰. Слід звернути увагу й на те, що відповідно до ч. 4 ст. 9 проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державне бюро розслідувань’ щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань”, внесений до Верховної Ради України Президентом України 10 вересня 2019 р.²¹, передбачається надати Директору ДБР право утворювати територіальні управління ДБР, визначати їх місцезнаходження, структуру та штатну чисельність.

Отже, надання керівникам правоохоронних органів можливості утворювати, ліквідовувати чи реорганізовувати територіальні органи, визначати їхню структуру, чисельність і штатний розпис узгоджується з іншими нормами законодавства України, що регулює правоохоронну діяльність, та є тенденцією його подальшого розвитку, а отже, повернення Генеральному прокуророві України такого повноваження є цілком закономірним.

¹⁸ Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” від 5 вересня 2019 р. <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=497427>> (дата звернення: 15.09.2019).

¹⁹ Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

²⁰ Про Державне бюро розслідувань (н 10).

²¹ Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань: проект Закону України від 10 вересня 2019 р. № 2116 <<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66781&pf35401=499134>> (дата звернення: 15.09.2019).

Аналізуючи існуючий порядок утворення органів прокуратури з позиції реалізації засади незалежності, Д. Добровольський вказав, що зміна системи територіальних прокуратур є можливою лише шляхом внесення змін до Закону про прокуратуру, що може позитивно вплинути на незалежність прокуратури, оскільки унеможлиблюється ситуація, коли орган прокуратури ліквідуватиметься виключно з позиції позбавлення від керівництва ним конкретною посадовою особою. Проте значно ускладнюється ситуація у разі виникнення потреби нагального утворення органу прокуратури, особливо зважаючи на складнощі політичного характеру, або у період між сесіями, коли Верховна Рада України не проводить засідання та неможливе голосування за відповідні законодавчі зміни²². Отже, наведені у Висновку Головного експертного управління аргументи щодо недоцільності надання Генеральному прокуророві України розширених повноважень у сфері визначення організаційної побудови органів прокуратури не видаються переконливими. Тим паче, що такі повноваження Генеральний прокурор України вже мав щодо військових прокуратур і жодних фактів про “суттєві корупційні ризики” з цього приводу досі не було встановлено.

Виключно позитивно слід оцінити положення Закону № 113-IX стосовно підвищення посадового окладу прокурора окружної (місцевої) прокуратури з 12 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, оскільки належний рівень соціального забезпечення є важливою передумовою незалежності прокурорів.

Водночас надто спірними, на нашу думку, є законодавчі положення Закону № 113-IX, якими передбачено замість Національної академії прокуратури України (далі – Академія) утворити Тренінговий центр прокурорів України. На превеликий жаль, у Пояснювальній записці до Проекту № 1032 немає обґрунтування такої дискусійної новели. Погодитися з такою тезою навряд чи варто, оскільки в Академії сьогодні зосереджено потужний кадровий потенціал, значна частина працівників, задіяних у підвищенні кваліфікації прокурорів, мають наукові ступені кандидатів та докторів юридичних наук. З огляду на це цілком обґрунтовано можна стверджувати, що роль Академії є значно ширшою, аніж суто здійснення тренінгів прокурорів. Тим паче, що у зв'язку з віднесенням прокуратури до системи правосуддя, збереження Академії було б доцільним за аналогією з функціонуванням Національної школи суддів України.

Водночас позитивно слід оцінити новацію щодо можливості утворення регіональних відділень Тренінгового центру прокурорів України (ч. 3 ст. 80 Закону про прокуратуру в редакції Закону № 113-IX). Таку

²² Добровольський (н 14) 73-4.

ідею можна було б використати шляхом внесення змін до чинного Закону про прокуратуру та передбачити можливість утворення регіональних відділень Академії, про що досить давно йдеться у наукових джерелах (за аналогією з регіональними відділеннями Національної школи суддів України).

Наступним дискусійним аспектом майбутнього реформування вітчизняної прокуратури є законодавчі зміни, внесені відповідно до Закону № 113-ІХ, щодо ліквідації військових прокуратур, з чим навряд чи варто погодитися. Таку ж позицію з цього питання неодноразово висловлював і Генеральний прокурор України Р. Рябошапка, який, призначаючи нового Головного військового прокурора, зазначив:

Є справи, є майно (у військової прокуратури), і очевидно, що ми не можемо це втратити. Прикінцеві положення законопроекту (№ 1032. – Н. Б., О. С.) передбачають, що буде перехідний період, протягом цього перехідного періоду Віктор Васильович (Чумак. – Н. Б., О. С.) повинен забезпечити трансформацію військової прокуратури в відповідний спеціалізований підрозділ прокуратури України²³.

Дослідження досить тривалої історії становлення прокуратури показує, що на різних етапах у прокурорській системі функціонували спеціалізовані прокуратури: транспортні прокуратури (серед яких спеціалізовані прокуратури на морському, річковому, залізничному, повітряному транспорті), природоохоронні та екологічні прокуратури, спецпрокуратури на особливо режимних об'єктах, трудові прокуратури, Прип'ятська спеціальна прокуратура, прокуратури з нагляду за дотриманням законів у виправно-трудовах установах²⁴. М. Руденко слушно зазначає, що утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури обумовлено об'єктивною закономірністю здійснення прокурорської діяльності у відповідних сферах правовідносин, що мають особливе значення для суспільства і держави та характеризуються тією специфікою, яка не може бути повною мірою засвоєна територіальними прокуратурами. Зберігаючи за останніми провідну роль і місце основного елемента прокурорської системи, спеціалізовані прокуратури доповнюють їхню діяльність у тих сферах, де потрібен відповідний підхід до вирішення завдань прокурорської діяльності²⁵.

²³ 'Рябошапка окреслив головне завдання нового головного військового прокурора' (Західна інформаційна корпорація, 13.09.2019) <https://zik.ua/news/2019/09/13/ryaboshapka_okreslyv_golovne_zavdannya_novogo_golovnoho_viyskovogo_prokurora_1645953> (дата звернення: 15.09.2019).

²⁴ М Руденко та О Мельник, 'Спеціалізовані прокуратури як складова прокурорської системи України' (2013) 15 Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна 153-7.

²⁵ М Руденко, 'Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз)' (2012) 3 Вісник Національної академії прокуратури України 27.

Нана Бакаянова, Олексій Свида

Необхідно зауважити, що згідно з Законом № 113-IX загалом не заперечується побудова органів прокуратури відповідно до засади спеціалізації, оскільки у зміненій редакції ч. 2 ст. 7 Закону про прокуратуру встановлено:

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури²⁶.

Водночас досвід країн Західної Європи свідчить про те, що функціонування військових прокуратур є досить поширеною практикою: зокрема, вони існують у Данії, Польщі, Чехії, Румунії, Болгарії, Греції, Угорщині, Словаччині.

Обґрунтовуючи потребу функціонування військових прокуратур, Г. Рябенко, будучи військовим прокурором Центрального регіону України, зазначив, що специфіка військової служби, безумовно, потребує спеціалізованих військових правоохоронних органів, що має підвищити рівень дотримання військової дисципліни, законності і правопорядку, протидії корупції у Збройних Силах України та інших військових формуваннях²⁷.

На підтримку існування військових прокуратур переконливою є також думка О. Баганця:

Говорив і буду продовжувати стверджувати про шкідливість запропонованих норм цього законопроекту про ліквідацію військової прокуратури в державі, де йде війна, де масово вчиняються злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини), організацію і процесуальне керівництво яких повинні здійснювати саме військові прокурори, які мають досвід в розслідуванні цих специфічних злочинів в непростих умовах, що цивільні прокурори забезпечити не зможуть. Більше того, у зв'язку із ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів з певним рівнем знань військового законодавства і військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном тощо), що може призвести до зниження якості досудового розслідування у цій категорії справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовці²⁸.

www.pravoua.com.ua

²⁶ Про прокуратуру: в редакції Закону України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n39>> (дата звернення: 07.10.2019).

²⁷ Г. Рябенко, 'Військова прокуратура Центрального регіону України: системна протидія корупції та забезпечення невідворотності покарання' (2018) 6 Вісник прокуратури 56.

²⁸ О. Баганець, 'Реформа прокуратури 2019: чого чекати правоохоронцям?' (Офіційний блог – Баганець О 16.09.2019) <<http://baganets.com/blogs-baganets/reforma-prokuraturoi-2019-chogo-chekati-p.html>> (дата звернення: 15.09.2019).

Отже, вважаємо, що військові прокуратури необхідно зберегти в їх існуючому вигляді, тобто з організаційною автономією від територіальних органів прокуратури.

Відповідно до Закону № 113-IX суттєві зміни також передбачаються і щодо роботи з кадрами, які стосуються порядку добору, переатестації, звільнення, притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності та роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП). Під час свого брифінгу Генеральний прокурор України Р. Рябошапка повідомив, що переатестація, очищення кадрів, що здебільшого стосуватиметься вищого кадрового складу, буде здійснюватися на основі чітких і прозорих критеріїв із залученням сторонніх спостерігачів і з перевіркою на добросовісність, тобто на відповідність тим активам, законним доходам прокурорів²⁹.

Щиро вітаючи такі намагання, все ж доводиться констатувати, що положення Закону № 113-IX із цих питань є надто спірними. Насамперед, слід звернути увагу, що відбулося повне зупинення роботи КДКП. Розуміючи, що в її роботі існували певні недоліки, все одно слід підкреслити, що утворення цього колегіального органу було значною перемогою, оскільки дало змогу відійти від радянської системи кадрової роботи, яка в сучасних умовах безнадійно застаріла. Окрім того, Законом № 113-IX взагалі не було врегульовано питання щодо порядку утворення та діяльності кадрових комісій, вимоги до їх складу, закріплюючи право визначити ці питання Генеральним прокурором України самостійно на рівні підзаконного акта. За умов функціонування кадрової комісії при кожній обласній прокуратурі є небезпека руйнації саме того, за що так боролася КДКП у своїй діяльності – вироблення єдиних підходів до добору прокурорських кадрів, а також єдиної дисциплінарної практики.

Надто дискусійним є п. 6 Перехідних положень Закону № 113-IX, за яким передбачено:

З дня набрання чинності цим Законом всі 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 пункту 9 частини першої статті 51 Закону України “Про прокуратуру”³⁰ [звільнення у зв’язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. – Н. Б., О. С.].

²⁹ ‘Переатестація та очищення кадрів: Руслан Рябошапка назвав головні зміни у прокуратурі’ (Західна інформаційна корпорація, 09.09.2019) <https://zik.ua/news/2019/09/09/pereatestatsiya_ta_ochyshchennya_kadriv_ruslan_ryaboshapka_nazvav_golovni_zminy_u_1643051> (дата звернення: 15.09.2019).

³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури (н 4).

Такі положення не узгоджуються із трудовим законодавством і виникають обґрунтовані сумніви щодо відповідності п. 6 Перехідних положень Закону № 113-IX ст. 22 Конституції України.

Крім того, відповідно до п. 19 Перехідних положень Закону № 113-IX передбачено, що прокурори звільняються на підставі п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону про прокуратуру за умови настання однієї із таких підстав:

1) неподання прокурором Генеральної прокуратури України, регіональної прокуратури, місцевої прокуратури, військової прокуратури у встановлений строк заяви до Генерального прокурора про переведення до Офісу Генерального прокурора, обласної прокуратури, окружної прокуратури та про намір у зв'язку із цим пройти атестацію;

2) рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації прокурором Генеральної прокуратури України, регіональної прокуратури, місцевої прокуратури, військової прокуратури;

3) у вказаних органах прокуратури відсутні вакантні посади (навіть за умови успішного проходження атестації);

4) ненадання прокурором у разі успішного проходження ним атестації, згоди протягом трьох робочих днів на переведення на запропоновану йому посаду. При цьому встановлено, що перебування прокурора на лікарняному через тимчасову непрацездатність, у відпустці чи у відрядженні до Національної академії прокуратури України для участі в її роботі на постійній основі не є перешкодою для його звільнення з посади прокурора.

Аналізуючи вказані новели, О. Баганець справедливо звернув увагу на вимоги чинного законодавства:

Якщо працівник прокуратури перебуває на лікарняному, у відрядженні чи у відпустці, він не може бути звільнений, оскільки у ці періоди за такими особами повинно бути збережене місце роботи (ст. 74, ч. 3 ст. 121 КЗпП. – Кодексу законів про працю України. – Н. Б., О. С.). Крім того, реалізація вказаних пропозицій проекту на практиці може також призвести до корупційних зловживань з боку осіб, на яких буде покладений обов'язок формування нового складу прокуратури, на що в дійсності і направлені зусилля “нової” команди³¹.

Висновки. Перманентний процес реформування прокуратури нині отримав значне прискорення. У сучасних умовах внесені до Верховної Ради України законодавчі ініціативи Президента України знаходять всебічну підтримку, адже вони є, безумовно, актуальними. Водночас слід зауважити, що внесені зміни до Закону України “Про прокуратуру” потребували

³¹ Баганець (н 28).

на стадії розробки глибокого аналізу та всебічного обговорення з широким колом науковців і практиків задля забезпечення належного законодавчого врегулювання організації та діяльності прокуратури України.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Popovych Ye, *Shliakhy rozvytku prokuratury Ukrainy: monohrafiia [Ways of Prosecutor's Office of Ukraine Development: Monograph]* (Tornado 2009) (in Ukrainian).

Journal articles

2. Kivalov S, 'Na porozhi onovlennia prokurorskoï systemy Ukrainy' ['On the Threshold of Updating the Prosecutorial System of Ukraine'] (2014) 1 *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* 198-207 (in Ukrainian).
3. Rudenko M and Melnyk O, 'Spetsializovani prokuratury yak skladova prokurorskoï systemy Ukrainy' ['Specialized Prosecutor's Offices as a Component of the Prosecutorial System of Ukraine'] (2013) 15 *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina* 153-7 (in Ukrainian).
4. Rudenko M, 'Spetsializatsiia yak pryntsyv pobudovy prokurorskoï systemy Ukrainy (naukovo-praktychnyi prohnoz)' ['Specialization as a Principle of Building the Prosecutorial System of Ukraine (Scientific and Practical Forecast)'] (2012) 3 *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy* 5-13 (in Ukrainian).
5. Riabenko G, 'Viiskova prokuratura Tsentralnoho rehionu Ukrainy: systemna protydiia koruptsii ta zabezpechennia nevidvorotnosti pokarannia' ['Military Prosecutor's Office of the Central Region of Ukraine: Systematic Counteraction to Corruption and Ensuring the Inevitability of Punishment'] (2018) 6 *Visnyk prokuratury* 50-6 (in Ukrainian).

Thesis

6. Khorsunenکو O, 'Prokuratura Ukrainy ta krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: porivnialne doslidzhennia' ['Prosecutors Ukraine and Countries of the European Union: a Comparative Study'] (avtoref dys kand yuryd nauk, 2019) (in Ukrainian).

Dissertations

7. Dobrovolskyi D, 'Nezalezhnist yak zasada orhanizatsii ta diialnosti orhaniv prokuratury' ['Independence as a Basis for Organization and Functioning of State Prosecution Bodies'] (dys kand yuryd nauk, 2017) (in Ukrainian).

Websites

8. 'R Riaboshapka okreslyv holovne zavdannia novoho holovnoho viiskovoho prokurora' ['R Riaboshapka outlined the main task of the new Chief Military Prosecutor'] (*Zakhidna informatsiina korporatsiia*, 09.09.2019) <https://zik.ua/news/2019/09/13/ryaboshapka_okreslyv_golovne_zavdannya_novogo_golovnoho_viiskovogo_prokurora_1645953> (accessed: 15.09.2019) (in Ukrainian).
9. Riaboshapka R, 'Pereatestatsiia ta ochyshchennia kadrovoho skladu – holovni zminy, yaki peredbachaie zakonoproekt shchodo reformuvannia prokuratury' ['Recertification and clearing of personnel – the main changes that involves in the draft law on prosecutorial reform'] (*Zakhidna informatsiina korporatsiia*, 13.09.2019) <<https://zik.>

Нана Бакайнова, Олексій Свіда

ua/news/2019/09/09/pereatestatsiya_ta_ochyshchennya_kadriv_ruslan_ryaboshapka_nazvav_golovni_zminy_u_1643051> (accessed: 15.09.2019) (in Ukrainian).

10. Bahanets O, 'Reforma prokuratury 2019: choho chekaty pravookhorontsiam?' ['Prosecutor's Office 2019 reform: what to expect law enforcement?'] (*Ofitsiynyi blog – Bahanets O*, 16.09.2019) <<http://baganets.com/blogs-baganets/reforma-prokuraturi-2019-chogo-chehati-p.html>> (accessed: 15.09.2019) (in Ukrainian).

Nana Bakaianova
Oleksii Svyda

DEVELOPMENT PROSPECTS OF PUBLIC PROSECUTION IN UKRAINE IN THE LIGHT OF LEGISLATIVE CHANGES

ABSTRACT. Large-scale changes in public life, which should result from a new political course aimed at overcoming corruption phenomena and imbalances in the operation of law enforcement agencies, are possible subject to systemic reforms of the entire law enforcement system. In 2019, with the change of political power after the last presidential and parliamentary elections, the reform process in this area has significantly intensified. At the same time, active development of new legislative acts focused on the reform of public prosecution requires careful research thereof in terms of theory and practice, and foreign experience with the aim of developing proposals and recommendations in this area.

The purpose of this article is to make a comprehensive analysis of the ways to reform public prosecution of Ukraine, to study scientific sources and relevant laws and regulations in the area under study, and to develop evidence-based proposals aimed at improving public prosecution legislation and its application practice.

It is noted that one of major problems faced by today's public prosecution involves providing a clear definition of its organizational model, i.e., determining the place of this law enforcement agency in the mechanism of the State. In this regard, the author provides arguments in favor of the position that public prosecution in Ukraine should have the prosecution model which ensures its independent place in the system of justice. It is from these positions that the author suggests assessing the further reform of public prosecution in Ukraine.

The article analyzes the Law of Ukraine "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Priority Measures to Reform the Public Prosecution Bodies (the Law on Public Prosecution), which was submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine by the President of Ukraine V. Zelenskyi on August 29, 2019 and adopted in the final version on September 19, 2019; the author highlights its positive features and controversial provisions.

A positive assessment is given to the proposals for expanding the powers of the Prosecutor General of Ukraine; for enhancement of requirements to the Prosecutor General of Ukraine, in particular, introduction of the requirement for a university degree in law and work experience in the area of law; and for elimination of the need to register the acts of the Prosecutor General of Ukraine with the Ministry of Justice of Ukraine.

www.pravoua.com.ua

ПРАВО



The article also assesses, through the critical spectacle, the innovations to liquidate military prosecution offices; to liquidate the National Prosecution Academy of Ukraine and establish, instead of it, the Training Center of Public Prosecutors of Ukraine; to suspend the operation of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors and establish the personnel commissions subordinated to the Prosecutor General of Ukraine and regional prosecutor's offices.

The author makes proposals with regard to clarification of some provisions of the Law on Public Prosecution.

It is concluded that the permanent process of public prosecution reforms in Ukraine has now been significantly intensified. The author assesses positively the legislative initiatives aimed at improving the law enforcement area. At the same time, it is noted that there is a need for correlation of the amendments to the Law on Public Prosecution, taking into account the experience of functioning of law enforcement agencies in Ukraine and European countries and the development trends in law enforcement in today's world.

KEYWORDS: public prosecution; powers of Prosecutor General of Ukraine; military prosecutor's offices; Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors; selection of public prosecutors; reforms.