

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 20 (33)

Суми – 2020

**SECTION 10
JUDICIARY; LAW ENFORCEMENT AGENCIES;
PROSECUTOR AND LEGAL OFFICE**

**СЕКЦІЯ 10
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА Й АДВОКАТУРА**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2029.i20.p114>

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК ШЛЯХ ДО ОЧИЩЕННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ⁴



Гаруст Юрій Віталійович,
*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



Василенко Максим Петрович,
*Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У даній статті проаналізовано структуру органів прокуратури та покладені на них функції. Науковий матеріал повністю розкриває причини реформи органів прокуратури, та чому саме реформа відбувається в кадровій сфері. Наведена статистика яка показує відсоток людей в нашій країні які не довіряють органам прокуратури, через її нібито корпоративну закритість від політиків та громадськості. Визначена мета Головного прокурора наслідками якої є тотальна чистка застарілих та можливо корумпованих кадрів а також знищення іміджу прокуратури який існував донедавна та прирівняння прокурорів до звичайних держслужбовців, для забезпечення довіри до прокуратури від суспільства. В науковій статті нами було проаналізовано та досліджено одні на нашу думку із найголовніших питань стосовно даного перетворення та можливі наслідки від таких швидких змін, їх проблематика та шляхи вирішення, досліджено етапи реформи та яким чином вона буде відбуватися. Були запропоновані шляхи вдосконалення даної реформи. Також запропоновані деякі варіанти розвитку подій стосовно вдосконалення та ефективного виконання прокурорами покладених на них завдань, на нашу думку проблематика даного питання в цьому аспекті була найдоцільніше відображена в даній статті. Було висунуто припущення стосовно формування нової прокуратури як прикладу формування Верховної ради, де ніхто не дивиться на раціональність та професіоналізм, стаж та практичні навички, де формування та комплектація робітників може відбуватися лише за наявності кумівства чи дружніх відносин. Наведено деякі аспекти розвитку таких подій якщо дійсно в нашій країні наступить «монополія» на владу, а керування законодавчими актами дозволить деяким суб'єктам

⁴ Робота виконана в проєкті 0118U003582

навпаки не знищувати корупційні схеми а навпаки підтримувати, сприяти та створювати їх і надалі для отримання прибутку.

Ключові слова: органи прокуратури, законодавство, закон, генеральний прокурор України, реформа, правова система.

Harust Y.V., Vasilenko M.P. Reforming the prosecutor's bodies as a way to clean the legal system. This article analyzes the structure of the prosecuting authorities and their functions. The scientific material fully reveals the reasons for the reform of the prosecuting authorities and why the reform is taking place in the personnel sphere. The statistics, which show the percentage of people in our country who do not trust the prosecuting authorities, due to its alleged corporate secrecy from politicians and the public. The purpose of the Attorney General was determined by the consequences of the total cleansing of outdated and possibly corrupt personnel, as well as the destruction of the image of the prosecutor's office that existed until recently, and the equalization of prosecutors with ordinary public servants, in order to secure public confidence in the prosecutor's office. In a scholarly article, we have analyzed and examined some of the major issues we consider to be involved in this transformation and the possible consequences of such rapid changes, their issues and solutions, and the stages of the reform and how it will take place. Ways to improve this reform have been proposed. Also, some variants of developments regarding the improvement and effective fulfillment of the tasks assigned to them by the prosecutors were suggested, in our opinion the problem of this issue in this aspect was most expediently reflected in this article. It has been suggested that a new prosecutor's office should be formed as an example of forming a Verkhovna Rada, where no one looks at rationality and professionalism, experience and practical skills, where the formation and staffing of workers can only take place in the presence of nepotism or friendly relations. Some aspects of the development of such events are given if a "monopoly" comes to power in our country, and the management of legislative acts will allow some entities not to destroy corruption schemes, but to support, promote and create them in the future for profit.

Keywords: prosecution bodies, legislation, law, Attorney General of Ukraine, reform, legal system.

На думку деяких вчених в нашій країні відсутня чітка та непорушна регламентація законів стосовно самого їх виконання(трактування), що є першопричиною процвітання халатності, корупції, та безвідповідального ставлення до суспільства. Органом на який покладено завдання здійснювати нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів є прокуратура. Діяльність прокуратури базується відповідно до загальних засад, які визначені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, на яку згідно з Конституцією України та вказаним Законом покладаються функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4].

Таким чином вона здійснює обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову та інші функції в державі.

Заради досягнення реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво.

Перебудова органів прокуратури в сучасних умовах є важливим кроком для подальшого розвитку та очищення правової системи від застарілих механізмів радянської моделі прокуратури, яка зберігалася в Україні досить тривалий час.

Реформа органів прокуратури відбувається насамперед для того, щоб зробити її відкритою для політиків та громадськості, які вважають що система прокуратури є (корпоративно) закритою від стороннього спостереження або ж нагляду.

Головною метою реформи є орієнтування органів прокуратури на потреби держави та потреби людей. На сьогодні існує зі сторони громадян України до органів прокуратури недовіра через її « корпоративну закритість».

Про суспільну оцінку результатів реформ найбільш красномовно свідчить сьогоднішній рівень громадської підтримки прокуратури, який має від'ємний баланс, а саме за даними Центру Разумкова, повністю довіряє органам прокуратури лише 2,1% населення, а повністю не довіряє — 34,8% [1].

В нашій країні уже були рішучі спроби реформувати органи прокуратури, але безрезультатно, це ж оновлення відрізняється від інших наявності політичної волі у керівництва держави та генпрокурора України.

Реформування почнеться з Генеральної прокуратури, яка буде перейменована в Офіс генерального прокурора, всі співробітники пройдуть спеціальні багаторівневі тести, атестацію та перевірку на добропорядність. Після реформи органи прокуратури будуть виглядати наступним чином: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні. Також законопроект передбачає ліквідацію військових прокуратур, але генеральний прокурор має право у разі потреби утворювати спеціалізовані прокуратури.

Основним змістом даних змін є позбавлення органів прокуратури від працівників з минулим досвідом роботи, які звикли працювати по старій школі та набрання нових кадрів у фактично новостворену структуру, яка буде намагатися збільшити довіру до себе від політиків та громадськості.

Таким чином, органи прокуратури чекає — «кадрове перезавантаження», воно і є головною метою закону. Для цього і проводиться переатестація діючих прокурорів та залучення до роботи нових. Безсумнівно оновлення кадрів є позитивним кроком для сторонніх осіб, які зможуть відкрити для себе багато можливостей, щоб потрапити на роботу в цей орган, але чи буде воно таким же ефективним зможе показати лише час та вміння новими прокурорами застосовувати практичні навички.

Звертаємо увагу, що дана реформа поділяється на два етапи:

- перший етап — це ухвалення закону щодо реформування прокуратури;

- другий етап - початок атестації, складання тестів на знання законодавства, перевірка загальних здібностей та перевірка на доброчесність.

Атестація прокурорів проводиться за допомогою кадрових комісій, які і оцінюють їх доброчесність, професійну етику та компетентність. Якщо ж прокурор не проходить атестацію, то як наслідок звільнення з посади.

Якщо проаналізувавши дану реформу, можна виявити переваги та недоліки. На думку авторів, одним із основних недоліків є скорочення кількості

працівників органів прокуратури аж на 30%, що безсумнівно відобразиться на навантаженні та якості виконаної роботи тими прокурорами які зможуть залишитися в системі після великої чистки. Кількість прокурорів зменшиться з 15 тис. осіб до 10 тис. осіб, таке скорочення повинно було відбутися ще 1 січня 2018р., але за певних причин цього не відбулося. В цьому випадку зменшення кількості працівників та заміна професійних кадрів на осіб, які жодного дня не пропрацювали в прокуратурі є фактично ударом по всій системі, чи зможе так звана свіжа кров витримати таке навантаження та бути в той же момент ефективними та доброчесними як вважає за потрібне зробити Генпрокурор України.

Постає наступне питання чи зможуть ті особи які проявили себе на тестування застосувати ті практичні навички та вміння в реальному житті? Адже робота прокурора - це в першу чергу не звичайна робота юриста, який перекладає папери кожний день, це зовсім другий рівень, відповідно до пункту 1 статті 27 Закону України «Про прокуратуру», а саме: «Прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою» [4].

Метою посилення на законопроект є звернення уваги на стаж роботи в галузі права. Цей стаж становить від 2-х років, в такому випадку чи зможе особа маючи цей стаж, але не маючи практичних навичок роботи в органах прокуратури застосувати їх.

До атестації як і до будь-якого іспиту, можна ретельно підготуватися за наявності вільного часу, та успішно скласти його. Як показує практика не завжди рівень проходження атестації співпадає з рівнем практичних знань та навичок і навпаки. На думку авторів, даний строк є замалим для того щоб особа могла працювати прокурором. Загалом перші роки застосування практичних навичок особи отримують на підприємствах, працюючи юристами, помічниками адвокатів, нотаріусів тощо. Але з погляду авторів, такого досвіду отриманого за ці два роки недостатньо, щоб працювати на посаді прокурора, тоді ж як і в будь якій іншій роботі завжди є винятки, коли особа працюючи навіть звичайним юристом охоплює велику кількість практичних вмінь та навичок, а це - одиниці.

Стосовно оновлення кадрів цікавим є той факт, що ніхто не знає чи зможуть особи прийняті на посади прокурорів адаптуватися під таке навантаження і чи не будуть вони тягарем для старих працівників, які незважаючи на постійну завантаженість будуть вимушені допомагати

новим працівникам або ж виправляти їхні помилки. Зважаючи на різке скорочення кадрів, такі швидкі зміни за відсутності професійної підготовки нових кадрів паралізують роботу органів прокуратури.

Позитивним кроком є збільшення базового посадового окладу прокурора з 12 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, також за результатами календарного року встановлюється обмеження в розмірі 25% для максимального розміру премії, нарахування відбувається відповідно до оцінки роботи прокурора. Відповідно до навантаження збільшення базового посадового окладу є виправданим [3].

Дуже цікава ситуація відбувається з тими прокурорами які відмовляються проходити переатестацію через виконання службових обов'язків, знаходячись на лікарняному, у відпустці, у відрядженні, чи догляді за дитиною, як на мене то це уже порушення конституційних прав. Таким чином вони мають лише два варіанти розвитку подій, перший – це скласти атестацію та сподіватися на вдачу, другий це писати заяву на звільнення.

Зважаючи на це можна оцінити цю ситуацію як тотальною чисткою по наказу зверху, щоб підштовхнути країну на новий курс завдяки новим обличчям. Єдиними хто виходить в цій ситуації переможцями – це прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – атестація на них не поширюється.

Навіть у 2015 році коли було формування місцевих прокуратур, найкраще склали тести ті прокурори, які мали час підготуватися знаходячись у відпустці або ж на лікарняному, а прокурори які продовжували виконувати свої функціональні повноваження не мали часу для підготовки та гірше склали тестові завдання [1].

Ще одним недоліком нинішньої реформи є те, що під час ухвалення рішення стосовно прийняття чи неприйняття на роботу прокурора, кадрова комісія може брати до уваги інформацію, яка буде отримана від фізичних та юридичних осіб, у тому числі, і анонімні повідомлення. Хоча зі слів Генпрокурора України, анонімні повідомлення не стануть винятковою причиною для звільнення. Так як прокурор не може бути звільнений на підставі лише анонімного повідомлення, але це лише слова.

Насправді така інформація яку буде отримувати комісія не підлягає офіційному затвердженню та може бути не перевірена. Негативним фактором є те, що анонімним повідомлень може бути розглянуто та прийнято дуже багато, якщо ж одне повідомлення може і не буде підставою для звільнення особи с посади

прокурора, то декілька таких «листів щастя» можуть вкрай змінити ситуацію, а невинну людину справді зробити винуватцем та спалювати його репутацію. Для того щоб отримувати такі повідомлення анонімно або ж не анонімно можна бути просто не вигідним тій системі в якій відбуваються такі радикальні зміни, а якщо ж така людина створює конкуренцію або ж завдає перешкоди то звичайно вона буде підставленою а після уже звільненою. Після цього виникає питання кому потрібна буде надалі така людина з зруйнованою репутацією та визнанням її недоброчесною?

Зі слів Головного прокурора якщо ж у кадрової комісії будуть запитання стосовно анонімного повідомлення, то вона зобов'язана звернутися до прокурора, який має три дні, аби надати пояснення, але ж якщо прокурор на якого надійшло повідомлення нічого не знає та не зможе надати будь-яких документів, або ж письмових пояснень стосовно цього повідомлення, чим буде керуватися кадрова комісія при вирішенні даного питання?

Насправді розгляд анонімних повідомлень або ж повідомлень є новелою у чинному законодавстві, так як на підставі необґрунтованої заяви може бути винесено неправомірне рішення стосовно особи яка проходить переатестацію.

Зважаючи на нові повноваження генерального прокурора, до 1 вересня 2021 року повноваження які мала Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів і Рада прокурорів України будуть припинені (анульовані).

Таким чином, відповідно поправок генеральний прокурор видавши наказ має право самостійно визначати порядок відбору прокурорів і їх залучення до дисциплінарної відповідальності, нонсенсом є те, що він також має право звільнити прокурорів без необхідності узгоджувати свої рішення з Радою прокурорів.

За словами О. Фазекоша, така реформа не лише порушує та ігнорує трудові права, але й усуває суть органів прокуратури [2]. На нашу думку, одним із дієвих шляхів вдосконалення органів прокуратури є анулювання переатестації серед старих працівників, такі працівники вже мають багатовіковий стаж роботи в органах прокуратури, а перевірка на знання законодавства є некомпетентною в часи існування інтернету, де все знаходиться під рукою, в даному випадку важливе лише правильне практичне застосування законодавства. Наступним позитивним кроком є відновлення прокурорського нагляду, який допоможе ефективно здійснювати свою діяльність з приводу нагляду за додержанням законів всіма правоохоронними органами.

Відмінити монополію Генерального прокурора України з приводу кадрових питань набору чи притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності без узгодження прийнятого рішення з Радою прокурорів.

Насамперед скорочення також не є позитивним кроком, можливо ці дії потрібно було виконувати дещо повільніше скорочуючи певну кількість осіб кожний рік. Позитивним кроком було б преміювати працівників саме з конфіскованого майна та інших цінностей, які надходять з розкритих справ у дохід держави.

Забезпеченням прокурорів гідними соціальними умовами для праці, а саме: - збільшення посадового місячного окладу, - мотивування преміями та відпустками за понаднормову роботу - скоротити страховий стаж виходу на пенсію, - надання путівок до санаторіїв, курортів, та місць відпочинку. - надання службових квартир для житла, якщо вони таких не мають, гідно оплачувати відрядження. Першопричиною здійснення прокурорами корупційних діянь є соціальні умови, а саме: низька заробітна плата, виснажлива та тяжка робота, понаднормовий робочий день, неналежна оплата відряджень.

Зважаючи на це можна - підтвердити той факт що реформа має свої позитивні та негативні сторони, а різкі зміни у кадровій системі - це лише механізм для спроба очистити органи прокуратури від корумпованих співробітників (корупціонерів), та зламати імідж прокуратури якої вона набула за останні роки порівнюючи її працівників до

звичайних держслужбовців так як авторитет деяких прокурорів настільки високий, що їх бояться навіть судді, а це уже може призвести до винесення неправильного рішення, на нашу думку це і було головною метою Генерального прокурора України. За допомогою скорочення збільшується оклад прокурорів, але збільшиться і навантаження. Звичайно можна вважати серйозним ударом скорочення по системі та оновлення кадрів, але чи зміниться рівень хабарників в прокуратурі, чи ні, це вже буде залежати від керівництва та надання ним гідних умов праці.

Як припущення можливо нова прокуратура слідує прикладу Верховної Ради, формуючи орган не дивлячись на професіоналізм, стаж та практичні навички, а лише на основі кумівства або приятних відносин. Таким чином ми можемо бачити, що в нашій країні може постати питання «монополії», де одна людина, або ж група осіб маючи дружні або ж приятні відносини зможе контролювати або ж вирішувати різні питання, а найголовніше буде повністю керувати законодавчими актами та матиме змогу здійснювати або ж сприяти створенню або ж підтриманню корупційних схем заради наживи. Попередні керівники держави намагалися цього досягти, але через велику конкуренцію тиск, та боротьбу за владу у них на щастя нічого не вийшло, але це уже зовсім інше питання. Тож чи зможе проявити себе нова прокуратура та прокурори зможе показати лише час.

Література:

1. Реформа прокуратури: Генпрокурор із юридичною освітою, плюс «свіжа кров», мінус військова прокуратура. URL: <https://hromadske.ua/posts/reforma-prokuraturi-genprokuror-iz-yuridichnoyu-osvitoyu-plyus-svizha-krov-minus-vijskova-prokuratura>
2. Реформування прокуратури з позицій «злісного шкідництва». URL: https://zib.com.ua/ua/139659reformuvannya_prokuraturi_z_pozicij_zlisnogo_shkidnictva.html
3. Рада ухвалила закон про запуск реформи прокуратури. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2783326-rada-uhvalila-zakon-pro-zapusk-reformi-prokuraturi.html>
4. Про прокуратуру: Закон України від 25.09.2019р. №1697-VII Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1697-18>