

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 347.963

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЗАВДАННЯ

Дмитро Д'ЯЧКОВ,

аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються основні напрями та завдання реформування організаційних основ прокуратури України задля формування системи принципів організації прокуратури. Із цією метою проаналізовані такі напрями реформування прокуратури, як зміна структури органів прокуратури України та її штатної кількості, запровадження конкурсних засад у зайнятті особами посад прокурорів, посилення соціальних стандартів для прокурорів, створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запровадження прокурорського самоврядування. Зроблено висновок, що такі напрями призвели до появи нових, переважно організаційних, принципів прокуратури, зокрема таких як принцип конкурсних засад зайняття особами посад прокурорів, принцип здійснення функцій прокуратури виключно прокурором, принцип прокурорського самоврядування тощо.

Ключові слова: прокуратура, реформування, організаційні основи, принципи, кадри, прокурорське самоврядування, конкурсний відбір.

REFORMING ORGANIZATIONAL BASES OF THE PROSECUTOR OF UKRAINE: BASIC PROBLEMS AND OBJECTIVES

Dmytro DIACHKOV,

Postgraduate Student at the Department of Organization of Judicial,
Law Enforcement and Advocacy
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article deals with the main directions and tasks of reforming the organizational principles of the Office of Public Prosecutor of Ukraine in order to form the system of principles of organization of the prosecutor's office. To this end, the following directions of reformation of the prosecutor's office are analyzed: changes in the structure of the prosecutor's offices of Ukraine and its staffing, the introduction of competitive principles for the employment of prosecutors, strengthening of social standards for prosecutors, the creation of a specialized anti-corruption prosecutor's office, and the establishment of a public prosecutor's office. It was concluded that such directions led to the emergence of new, mainly organizational, principles of the prosecutor's office, in particular, such as the principle of competitive principles for occupying posts of prosecutors, the principle of the functions of the prosecutor exclusively by the prosecutor, the principle of prosecutor's self-government, etc.

Key words: prosecutor's office, reformation, organizational foundations, principles, personnel, prosecutor's self-government, competitive selection.

Постановка проблеми. У законодавстві та правовій науці існує проблема формування системи принципів організації й діяльності тієї чи іншої правової інституції, зокрема й прокуратури. Задля цього застосовуються різні правові методи. На наш погляд, визначення окремих принципів організації прокуратури, які входять до цієї системи, можна здійснити через з'ясування основних напрямів реформування організаційних основ прокуратури.

Актуальність теми дослідження підтверджується ступенем недослідження теми: натепер фактично немає робіт, у яких би вивчалися основні напрями реформування організаційних основ прокуратури з метою формування системи принципів організації прокуратури.

Стан дослідження. Окремі особливості реформування організаційних основ прокуратури досліджували Д.М. Добровольський, В.В. Долежан, Л.Ю. Європіна, С.В. Ківа-

лов, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Н.С. Наулік, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.М. Толочко та інші науковці, праці яких стали наукою базою для подальшого вивчення питань реформування прокуратури.

Метою й завданням статті є визначення основних напрямів реформування організаційних основ прокуратури задля формування системи принципів організації прокуратури.

Виклад основного матеріалу. З початку 2014 року перед Україною з новою силою постало питання проведення повномасштабної судово-правової реформи. Правові інститути, які існували в ній, уже не відповідали прагненням народу, вектору розвитку України в напрямі європейської інтеграції. Не була винятком у цьому плані й прокуратура як правова інституція, нормативно визначена система принципів організації якої зазнала суттєвих змін.

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [1] вагоме значення в реформуванні судоустрою та судочинства визнано за прокуратурою. Незважаючи на те що основою здійснюваного реформування прокуратури все ж було реформування її функціональних основ, більш революційними виглядають зміни саме організаційних основ прокуратури. Усі ці зміни можна структурувати в межах тих чи інших напрямів реформування. Таке реформування, на наш погляд, допомагає сформувати та надалі й належно дослідити організаційні принципи сучасної прокуратури України:

1. Насамперед суттєвих змін зазнала структура органів прокуратури та її штатна кількість.

Так, якщо раніше структура органів прокуратури України повністю відповідала адміністративно-територіальному устрою України і становила загалом 638 міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокуратур, то, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, замість цих 638 прокуратур створено 178 місцевих прокуратур (із них 23 прокуратури на території АР Крим та в окремих районах Донецької й Луганської областей сьогодні фактично не функціонують) [2]. Крім того, особливістю реформування є те, що перелік органів прокуратури встановлено Законом і той чи інший орган прокуратури не міг бути створений чи ліквідований за наказом Генерального прокурора України. Як відомо, історія знала чимало випадків очевидних зловживань під час ліквідації прокуратур в Україні.

Також під час реформування прокуратури України досить гостро постало питання її штатної кількості, яка в передреформний період була значно перевантажена. Це призводило до великих фінансових витрат держави на її утримання.

Так, відповідно до звіту Ради Європи щодо якості та ефективності функціонування судових систем країн-членів за 2010 рік, сума, витрачена урядом України на прокуратуру в 2010 році, становила 0,11% від ВВП, що було одним із найвищих показників серед усіх досліджених країн. Станом на серпень 2012 року загальна кількість штатних посад в органах прокуратури становила 19123,5 одиниць, із яких прокурорів і слідчих – 13938, державних службовців – 2082, службовців і робітників – 3103,5. Україна мала найвищу з усіх країн-членів Ради Європи кількість прокурорів – 43 на 100 тисяч населення. У Німеччині цей показник – 5, у Молдові – 16, у середньому в Європі – 10, навіть у Росії – 32 прокурори на 100 тис. населення. Надалі впродовж 2012–2013 років кількість прокурорських працівників постійно зростала в усіх областях, крім Миколаївської. Так, в Івано-Франківській області станом на 1 січня 2012 року було 284, станом на 1 січня 2013 року стало вже 308, а на 1 жовтня 2013 року – 446 осіб; у Дніпропетровській області з 1 січня 2012 року по 1 січня 2013 року кількість співробітників органів прокуратури зросла з 819 до 956 осіб; у прокуратурах Києва за десять місяців кількість працівників зросла на 121 особу – до 891 [3].

Відтак реформування в цій сфері фактично означало для прокуратури не лише оптимізацію її структури, а й значне скорочення кількості працівників. І це є цілком обґрунтованим, ураховуючи, що внаслідок реформування функціональних основ прокуратури та зменшення її функцій навантаження на прокуратуру очевидно мало зменшитись. При цьому, як убачається, питання штатної кількості органів прокуратури було настільки визначено важливим саме в аспекті реформування прокуратури, що воно прямо врегульоване Законом України «Про прокуратуру». Так, первинна редакція ч. 1 ст. 14 Закону передбачала, що кількість прокурорів та інших працівників органів прокуратури, а також структура Генеральної прокуратури

України, регіональних і місцевих прокуратур, Національної академії прокуратури України визначається законом і затверджується наказом Генерального прокурора України за погодженням з Радою прокурорів України з урахуванням обсягу роботи прокуратури й у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури. Однак надалі внаслідок унесених до неї змін вона остаточно була визначена як така, що визначала загальну кількість працівників органів прокуратури, а саме не більше ніж 15000 осіб.

Крім того, законодавство пов'язало питання штатної кількості прокуратури з визначенням правового статусу і трудової функції прокурора, яким міг бути визнаний лише той, в обов'язки якого входило виконання функцій прокуратури. Унаслідок цього загострилося питання щодо можливості існування в прокуратурі працівників, які могли мати статус прокурора, поміж тим фактично не здійснювати визначені законодавством функції прокуратури, а виконувати інші функції, наприклад, завідувати господарством, фінансами, вести облік працівників чи узагальнювати статистику. У зв'язку з цим ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» чітко передбачила, що в структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

Аналізуючи це питання, ще у 2000 році О.В. Михайленко та В.С. Ковальський дійшли висновку, що ці особи не можуть уважатись прокурорами і їм не треба присвоювати класні чини [4, с. 24–27]. Поміж тим, наприклад, М.В. Косюта вважав, що з такою пропозицією можна погодитись лише стосовно працівників допоміжних служб. Що ж стосується інших, то не варто забувати, що управлінська діяльність цих осіб якнайтісніше пов'язана з реалізацією наглядових та інших функцій рештою працівників прокуратури. Для виконання покладених на них обов'язків ці посадові особи повинні розбиратись у багатьох аспектах діяльності прокуратури, більшість їх до цього належала до складу т. зв. «оперативних» працівників. Тому, як нам видається, вищезгадана пропозиція ніколи не буде реалізована [5, с. 276].

Однак, на нашу думку, саме те, про що вказував М.В. Косюта як про ніколи не реалізовану в майбутньому пропозицію, сьогодні набирає цілком реальних обрисів. Передумовою таких змін у законодавстві є вже реалізоване в законодавстві положення щодо розмежування управлінської діяльності в органах прокуратури від безпосередньо прокурорської діяльності. Таке розмежування, а також норма ст. 14 Закону про те, що в структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, породжують і подальшу необхідність розмежування посад прокурорів і державних службовців.

На наш погляд, відповідь на питання, чи може прокурор здійснювати іншу трудову функцію, аніж таку, яка полягає у здійсненні функцій прокуратури, є очевидною: ні, не може. Це все рівно, що наділити статусом судді працівників судів, які, згідно зі своїми функціональними обов'язками, взагалі не здійснюють правосуддя, а, наприклад, узагальнюють статистику чи забезпечують ведення господарських справ суду, займаються кадрами. Так, їхня діяльність пов'язана з реалізацією функцій судів, імовірно є навіть те, що раніше вони вже були суддями, але суддею, власне, є тільки та особа, основною трудовою функцією якої є здійснення правосуддя, а не будь-якої іншої діяльності.

У зв'язку з цим уважаємо правильною позицію Закону України «Про прокуратуру» щодо розмежування посад прокурорів і державних службовців, виокремлення серед прокурорських посад тих, які є адміністративними і трудовою функцією яких – адміністрування.

2. Одним із найбільш яскравих проявів реформ організаційних основ прокуратури, на нашу думку, є запровадження конкурсних засад у зайнятті особами посад прокурорів. Сама ж служба в органах прокуратури внаслідок посилення соціальних стандартів для прокурорів стала розглядатися як престижна.

Стаття 28 Закону передбачила, що добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим ч. ч. 1 і 5 ст. 27 цього Закону, за результатами кваліфікаційного іспиту, проведеного відповідно до вимог цього Закону. Добір таких кандидатів здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на засаді прозорості. Крім того, розмір заробітної плати прокурора вперше встановлений на рівні Закону України «Про прокуратуру». Згідно зі ст. 81 Закону, заробітна плата прокурора регулюється цим Законом і не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. При цьому посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 1 січня 2017 року визначений у розмірі 12 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а посадові оклади інших прокурорів встановлені пропорційно до посадового окладу прокурора місцевої прокуратури з певним коефіцієнтом.

Отже, як убачається, законодавство заклало підвалини для відібрання кваліфікованих і мотивованих на працю кандидатів для зайняття ними посад прокурорів.

3. Ще одним із напрямів реформування організаційних основ прокуратури можна розглядати створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Ще з моменту свого створення як держави в Україні гостро постало питання щодо боротьби з корупцією. Причому впродовж останніх років корупція в Україні стала настільки серйозною проблемою, що про її існування заговорили у світі, а обов'язок боротьби з нею набув для України характеру міжнародного. Так, у ст. 3 Загальних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [6], Сторони визнають, що боротьба з корупцією належить до головних принципів для посилення відносин між ними. У ст. 14 декларується спрямованість співробітництва між ними на боротьбу з корупцією.

У зв'язку з цим не дивно, що поряд із судово-правовою реформою та низкою інших реформ в Україні здійснюється й визначена Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [7], й так звана антикорупційна реформа. На боротьбу з корупцією мобілізована вся правоохоронна система, причому прокуратура не є винятком. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 прямо зараховує до переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції й органи прокуратури України.

Саме необхідність посилення боротьби з корупцією в Україні й викликала появу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», Спеціалізована антикорупційна прокуратура створена в Генеральній прокуратурі України (на правах самостійного структурного підрозділу), на яку покладено такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Ефективну діяльність

саме Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та піднаглядного їй органу – Національного антикорупційного бюро України, розглядають як один з істотних позитивних наслідків реформування прокуратури.

4. Один із напрямів реформування організаційних основ прокуратури полягає, як нам видається, й у запровадженні прокурорського самоврядування.

С.О. Марченкова й О.М. Єщук розглядають аспекти реформування, пов'язані із запровадженням прокурорського самоврядування, фактично лише в напрямі створення нових органів прокуратури. Такими органами, на їхній погляд, повинні стати Рада прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Рада прокурорів уносить рекомендації про призначення або звільнення прокурорів. Цей орган планується як інструмент захисту працівників прокуратури від незаконних дій керівництва: прокурор має право звернутися до Ради прокурорів у разі отримання незаконної вказівки. За новим законом, усі вказівки від вищих до нижчих уносяться виключно в письмовій формі [8, с. 7–10].

На нашу думку, такий підхід щодо оцінювання запровадженого інституту прокурорського самоврядування є очевидно поверховим. По-перше, ні Рада прокурорів, ні Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів не є органами прокуратури. Ними є лише ті органи, які входять до системи прокуратури України. По-друге, завдання прокурорського самоврядування необхідно розглядати більш широко. Ми погоджуємося з М.А. Погорецьким, який вважає положення про прокурорське самоврядування позитивом і, мабуть, одним із найбільш інноваційних положень. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, в т. ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів і їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначенні прокурорів [9].

Усі наведені напрями реформування та реалізовані в їх межах завдання, на наш погляд, повинні зробити прокуратуру дієвою системою органів, здатних ефективно здійснювати покладені на них законодавством завдання. Поміж тим у науці вказують і на окремі негативні наслідки здійснюваного реформування, зокрема й ті, що стосуються організаційних основ: 1) унаслідок зменшення кількості працівників прокуратури може погіршитися якість процесуального керівництва розслідування злочинів, підтримання державного обвинувачення в судах через збільшення навантаження на прокурорів; 2) в силу того, що реформування прокуратури відбувається при існуванні старого адміністративно-територіального устрою, може виникнути проблема якості її функціонування; 3) ні в законодавстві, ні в Конституції немає обмежень для Президента щодо особи, яку він пропонує затвердити Генеральним прокурором [8, с. 10]. Однак не з усіма висловленими зауваженнями можна погодитись.

Як показано вище, скорочення штатів працівників прокуратури виглядає не те, щоб необґрунтованим, а, навпаки, необхідним. І причина цього, як уже зазначалося, полягає в необґрунтовано роздутому впродовж останніх років штаті прокуратури. Тому навряд чи якість процесуального керівництва розслідування злочинів, підтримання державного обвинувачення в судах погіршиться через збільшення навантаження на прокурорів. Ця якість більшою мірою залежить не від кількості прокурорів, а від їхньої кваліфікації.

Не виглядає негативом і старий (а фактично діючий) адміністративно-територіальний устрій, через що начебто може виникнути проблема якості функціонування прокура-

тури. Такий негатив якщо й буде, то матиме короткостроковий ефект, який у подальшому повинен бути повністю нівельований. Також не є негативом саме реформування прокуратури й відсутність у законодавстві та Конституції обмежень для Президента щодо особи, яку він пропонує затвердити Генеральним прокурором. По-перше, у процедурі призначення Генерального прокурора бере участь не лише Президент України, а по-друге, таких обмежень фактично не існувало й раніше. Тому якщо негатив від цього й існує, то він не перебуває в причинному зв'язку з процесом реформування.

Загалом же необхідно визнати, що початковий етап реформування органів прокуратури, зокрема і її організаційних основ, незважаючи на багато труднощів, суттєво змінив зміст і перетворив вигляд української прокуратури на її сучасну європейську модель, уможливив подальші шляхи її розвитку. Фактичне та заплановане позбавлення прокуратури функцій, що їй не притаманні (нагляд за додержанням і застосуванням законів, досудове слідство), сам статус прокуратури в системі державних органів та інші проблемні аспекти хоча й породжують спори, однак вони лише наближають сформований законодавчо вектор розвитку прокуратури в бік зближення її з судовою гілкою влади. Зі суттєвою зміною засад організації та діяльності прокуратури, позбавленням деяких функцій сучасна прокуратура України не може вважатися тим усесильним державним органом з ознаками єдиноначальності, з великим колом усіяких повноважень у кожній сфері діяльності, що давало їй змогу використовувати їх більше на шкоду суспільству та правам людини, аніж на їхню користь. Однак і чинні повноваження дозволяють прокуратурі зайняти самостійне місце в системі державної влади, хоча це вимагає дослідження її статусу, потребує подальшого законодавчого врегулювання цього статусу з метою забезпечення належної роботи та взаємодії прокуратури з усіма елементами механізму держави.

Висновки. Визначені нормативно у стратегії реформування й утілені в законодавстві основні напрями реформування організаційних основ прокуратури є передумовою для виокремлення відповідних принципів організації прокуратури.

Так, на наш погляд, принципами організації прокуратури, які постали внаслідок реформування організаційних основ сучасної прокуратури України, можна вважати такі нові, переважно організаційні, принципи, як принцип конкурсних засад зайняття особами посад прокурорів, принцип здійснення функцій прокуратури виключно прокурором, принцип прокурорського самоврядування тощо. Отже, завданням правової науки сьогодні можна розглядати належне осмислення змісту цих принципів і формування на підставі цього пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
2. Лист Генеральної прокуратури України від 03.01.2017 № 28-35411-17. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=101709&DOCUMENT_TYPE=2.
3. Про чисельність органів прокуратури України: Пояснювальна записка до Проекту Закону України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=49360&pf35401=286707>.
4. Михайленко О., Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. Юридичний вісник України. 2000. № 48. С. 24–27.
5. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. 467 с.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вчинена у частині політичних положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 року в м. Брюсселі та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) 27 червня 2014 року в м. Брюсселі. Ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67.
8. Єшук О.М., Марченкова С.О. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. Судова та слідча практика в Україні. 2016. Вип. 2. С. 7–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jipr_2016_2_3.
9. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт. URL: <http://www.judges.org.ua/article/dig5423.htm>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Д'ячков Дмитро Сергійович – аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Diachkov Dmytro Serhiiovych – Postgraduate Student at the Department of Organization of Judicial, Law Enforcement and Advocacy of National University “Odessa Law Academy”

ds.dyachkov@gmail.com