



## СЕКЦІЯ 1

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СУДОУСТРОЮ ТА СТАТУСУ СУДДІВ

УДК 343.63(477)

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Єщук О.М., к. ю. н.,  
доцент кафедри адміністративного і господарського права  
Херсонський державний університет

Марченкова С.О. к. ю. н.,  
прокурор Херсонської місцевої прокуратури  
Херсонська місцева прокуратура

У статті на основі аналізу думок вчених в галузі адміністративного права та діючої нормативно-правової бази досліджено певні аспекти реформування органів прокуратури. Основними напрямками (принципами) реформи прокуратури декларуються: позбавлення прокуратури функції загального нагляду; зміна структури органів і скорочення штату; створення нових органів прокуратури; прозорий конкурс прийняття на роботу; підвищення заробітної плати працівникам прокуратури; створення антикорупційної прокуратури.

**Ключові слова:** реформа, прокуратура, гілки влади, реформування, адміністративно-правовий статус, державний орган, правові відносини.

В статтю на основі аналізу мнень учених в області адміністративного права і діючої нормативно-правової бази досліджені деякі аспекти реформування органів прокуратури. Основними напрямками (принципами) реформи прокуратури декларуються: ліквідація функцій загального нагляду; зміна структури органів і скорочення штату; створення нових органів прокуратури; прозорий конкурс прийому на роботу; підвищення заробітної плати працівникам прокуратури; створення антикорупційної прокуратури.

**Ключевые слова:** реформа, прокуратура, ветви власти, реформирования, административно-правовой статус, государственный орган, правовые отношения.

#### Yeshchuk O.M., Marchenkova S.O. SOME ASPECTS OF THE PROSECUTORS REFORM

In this article, according to the analysis of scientists' and philosophers' opinions in the field of administrative law, on the basis of the existing legal and regulatory framework had studied some aspects of the prosecutors reform. The main directions (principles) prosecutors reform are: to deprive prosecutors of general supervision; to change the structure and to reduce the staff; to create new prosecuting authorities; to make transparent competition for admission to employment; to raise the salary for prosecutors; to create the anti-corruption prosecution.

**Key words:** reform, prosecution, branches of the authority, reformation, administrative and legal status, state agency, legal relations.

На сучасному етапі формування України як правової, соціальної, демократичної держави виникає нагальна необхідність реформування органів прокуратури, а також пошук подальших шляхів її розвитку, для забезпечення суттєвого покращення прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до Конституції України прокуратура не належить до жодної гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової). Вона функціонує як незалежний державний орган.

Українське суспільство направляє свої помисли до європейської спільноти, країна зробила свій європейський вибір, і саме через це виникла необхідність узгодження державно-правових інститутів нашої держави зі структурами країн Європейського Союзу. Це торкнулося і реформування органів прокуратури України в напрямку забез-

печення нею процесів побудови правової, демократичної, соціальної держави, у майбутньому країни Європейського Союзу.

**Актуальність теми** нашої статті підтверджується ще й тим, що прокуратура України повинна не тільки сама реформуватися відповідно до принципів Конституції та нових реалій в соціальній, зокрема правовій сфері життєдіяльності, а й активно сприяти позитивним перетворенням нашого суспільства, зміцненню законності і правопорядку.

Проблема реформування прокуратури стоїть на порядку денному ще відколи Україна стала незалежною, тривають наукові дискусії з цього приводу, здійснюються спроби законодавчої зміни її статусу, удосконалення її функцій, місця і ролі у сучасній державі. Питання, що пов'язані зі створенням нової моделі правоохоронної системи держави,



створенням механізму ефективного захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, призводять до появи нових наукових досліджень у цій сфері.

Проблемні питання щодо реформування органів прокуратури України були предметом наукових досліджень О. Бандурки, В. Білоуса, В. Бесарабова, М. Бурбики, А. Васильєва, Ю. Грошового, Л. Давиденка, В. Долежана, П. Каркача, Ю. Капітонова, Т. Корнякової, М. Косюти, В. Макаренка, В. Малюги, І. Марочкіна, М. Мичка, О. Михайленка, М. Потебенка, Є. Поповича, М. Руденка, В. Рябцева, В. Сухоноса, П. Шумського, М. Якимчука та ін.

З 2014 року в нашій країні проводяться реформи. Одним з основних блоків впровадження змін стала і реформа органів прокуратури, завдання якої – удосконалення системи органів прокуратури, які в своїй діяльності керуються Конституцією, законами і міжнародними правовими актами.

На даний момент реформа органів прокуратури триває і відповідно до Закону «Про прокуратуру» [1] триватиме не менше, ніж до січня 2018 року, а судячи з результатів роботи і ще довше. Реформа передбачає не заміну всіх працівників органів прокуратури, а проведення відбору керівників місцевих прокуратур і прокурорів саме на конкурсній основі. Передбачається зміна структури і штатної чисельності, а також зменшення кадрового складу працівників органів прокуратури та підвищення ефективності їх роботи.

На погляд І. Марочкіна, Н. Сібільової, О. Толочка, прокуратура виконує в механізмі держави особливу, лише їй властиву функцію, і ні за своєю генезою, ні за характером повноважень не входить до структури органів законодавчої, виконавчої або судової влади [2, с. 154].

Прокуратура України є елементом системи стримувань і противаг між різними гілками влади – виконавчою, законодавчою та судовою. Подальший розвиток нашої держави як правової та формування в ній громадянського суспільства потребують налагодженої та скоординованої діяльності органів прокуратури [3, с. 146].

Перше теоретичне обґрунтування необхідності існування в державі органу, що здійснював би функції, які в сучасному суспільстві виконує прокуратура, належить видатному давньогрецькому мислителю Аристотелю (384-322 рр. до н.е.) [4, с. 71; 5, с. 125].

Сам термін «прокурор» став застосовуватися лише на початку XVIII століття, а до того відповідні посадові особи у Франції називалися «людьми короля». При цьому з моменту виникнення прокуратури її функції не зводилися лише до сфери суто правової. Спершу королівські прокурори стежили за своєчасним надходженням прибутків до королівської казни і брали участь у криміналь-

них репресіях, а потім почали здійснювати загальний нагляд за судовим відомством і навіть відігравали головну роль в управлінні ним [4, с. 71].

Реформування державних інститутів та правова реформа, що тривалий час проводиться в Україні, поставили на порядок денний нові проблеми підвищення ефективності функціонування владних структур [6, с. 1].

Відповідно до Конституції України прокуратура не належить до жодної гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової). Вона функціонує як незалежний державний орган (ст. 121) [7].

Основними напрямками (принципами) реформи прокуратури декларуються: позбавлення прокуратури функції загального нагляду; зміна структури органів і скорочення штату; створення нових органів прокуратури; прозорий конкурс прийняття на роботу; підвищення заробітної плати працівників прокуратури; створення антикорупційної прокуратури.

Зараз ми детальніше торкнемося кожного з цих напрямів. І почнемо з позбавлення прокуратури функції загального нагляду. Згідно Закону «Про прокуратуру» від 14.10.2014 скасовані функції прокуратури по нагляду за додержанням і застосуванням законів («загальний нагляд»). Основна роль у виконанні таких завдань тепер відводиться профільним органам державної влади.

Метою позбавлення прокуратури функцій з нагляду за додержанням і застосуванням законів повинно було бути зменшення навантаження і впливу на бізнес з боку правоохоронних органів. Таким чином, прокурори зосередяться на підтримці звинувачення в кримінальних процесах, наглядом за законністю в діяльності органів слідства і за діяльністю при виконанні покарань за судовими вироками.

З одного боку, це можна розцінювати як лібералізацію наглядової політики держави, законодавчу волю на надання бізнесу більшої свободи. З іншого боку, вилучення звичного елемента з системи державного контролю може створити правоохоронний вакуум.

Прокуратура за новим законом представляє інтереси громадян тільки в таких випадках, якщо особа не здатна захистити свої порушені або оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи і інтереси такої особи, не виконують або неналежним чином виконують їх захист.

Прокуратура представляє інтереси держави у випадках, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти владних повноважень, в компетенції яких захист державних прав, неналежним



чином захищають права держави, а також в випадку відсутності органу, до повноважень якого віднесено їх захист.

Що стосується зміни структури органів і скорочення штату, то реформа прокуратури в Україні передбачає ліквідацію районних і міжрайонних прокуратур. На їх базі створено місцеві прокуратури, що в свою чергу скорочує кількість органів прокуратури в Україні майже в чотири рази. Згідно закону, система прокуратури на даний момент складається з ГПУ, регіональних і місцевих прокуратур, військових і спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Важливо також розглянути аспекти, що стосуються створення нових органів прокуратури. Такими органами повинні стати Рада прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Рада прокурорів вносить 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 при отриманні незаконної вказівки. За новим законом всі вказівки від вищих до нижчестоящих вносяться виключно в письмовій формі.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, в свою чергу, проводить відбір кандидатів на посаду прокурора, бере участь в перекладі прокурорів з одного органу прокуратури в інший, розглядає скарги / заяви про вчинення прокурором дисциплінарного проступку і здійснює дисциплінарне провадження.

Що стосується прозорого конкурсу прийняття на роботу, то він включатиме рейтинговий підхід до визначення кандидатів, відкриті оголошення про вакансії, складання іспиту у формі анонімного тестування та професійної підготовки в Національній академії прокуратури. Так само на конкурсній основі відбувається «перехід» прокурорів з однієї прокуратури в іншу. Система відбору кадрів складатиме систему з чотирьох етапів: професійний іспит, тест на навички, психометричний тест і співбесіду. У зв'язку з проведенням конкурсів на посади керівників та заступників місцевих прокуратур відбулися деякі структурні зміни. Так, після перших двох етапів з зовнішніх кандидатів відсіялися 83%, і в рейтингових списках залишилося 17% зовнішніх кандидатів. У той же час з внутрішніх кандидатів вибуло тільки 10% кандидатів.

Таким чином, результати конкурсу показали належний рівень освіти і професійної підготовки прокурорських працівників. Етап співбесід також проводився абсолютно відкрито і за цим процесом можна було стежити через інтернет. Крім того, на посади перших заступників та заступників було призначено 22 людини, які ніколи не працювали в органах прокуратури.

Тепер розглянемо ще один аспект – підвищення заробітної плати працівників прокуратури. Підвищення заробітної плати пересічного прокурора планується в розмірі 10 мінімальних зарплат, а отже, не менше 12 000 гривень в місяць. При цьому отримання заробітної плати працівниками прокуратури планується у вигляді посадового окладу, а не у вигляді премій чи надбавок, що в свою чергу мінімізує вплив керівництва на розмір отриманої заробітної плати пересічного прокурора.

Незважаючи на прописані в Законі норми, фінансове забезпечення залишається на неналежному рівні. Кабінет Міністрів, до якого неодноразово зверталось керівництво Генеральної прокуратури, поки ніяк не реагує на цю проблему, що призводить до негативних наслідків. Є окремі відділи в місцевих прокуратурах, де залишилося 20% кадрового складу. Крім того, у працівників новостворених місцевих прокуратур викликає певне непорозуміння невідповідність співвідношення заробітних плат з фактичним навантаженням на кожного працівника в порівнянні з працівниками Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України.

У 2016 році прокурори місцевих і регіональних прокуратур в порівнянні з поліцейськими, детективами НАБУ поставлені в нерівні умови і отримують найменшу місячну заробітну плату. Крім того, розподіл коштів в бюджеті призводить до нерівності оплати праці і в самій системі органів прокуратури. Заробітна плата прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури виплачується в повному обсязі відповідно до вимог нового Закону «Про прокуратуру», а іншим – в порядку і на умовах, визначених урядом, незважаючи на вимоги ст. 81 даного Закону.

Що стосується створення антикорупційної прокуратури, то цей аспект має також досить важливе значення. Створення спеціалізованого органу, який буде займатися розслідуванням корупційних справ, було вимогою майже всіх міжнародних організацій, які надають допомогу Україні, таких як МВФ, який кредитує країну, і Європейська комісія. Також створення такого органу є обов'язковою умовою Плану дій візової Ліберализації для отримання безвізового режиму ЄС. Спеціалізована антикорупційна прокуратура буде працювати «в зв'язці» з вже створеним Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) і представляти інтереси держави або особи в судових справах, пов'язаних з корупцією.

З наведеного вище ми можемо підсумувати, що як і будь-яка реформа, реформа прокуратури не є винятком і має свої позитивні і негативні аспекти. До позитивних можна віднести:

1) оновлення кадрів прокуратури, підвищення вимог до кандидатів на посади, на-



приклад, на посади керівних працівників потрібен стаж роботи за фахом не менше п'яти років або стаж роботи в прокуратурі не менше трьох років);

2) забезпечення функціонування таких органів прокурорського самоврядування, як Всеукраїнська конференція працівників прокуратури і Ради прокурорів України, що дозволяє зменшити повноваження керівників прокуратур в кадровій роботі, і тим самим зменшує можливість отримувати неправомірну вигоду шляхом зловживання своїм службовим становищем;

3) закріплення на законодавчому рівні приписів про те, що прокурори підпорядковуються своїм керівникам, виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів і органів прокуратури.

Що стосується негативних рис реформування прокуратури то до них, на наш погляд, можна віднести:

1) внаслідок 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.

Наскільки ефективною буде сучасна реформа органів прокуратури – покаже час, та все ж перші кроки в цьому напрямку вже зроблені. Ми акцентуємо увагу на тому, що є відповідно і позитивні зрушення в цьому напрямку і певні прорахунки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України від 14 жовтня 1991 р. № 1789-ХІІ «Про прокуратуру» : за станом на 1 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України від 16.01.2015. – 2015. – № 2-3, стор. 54.
2. Організація судових та правоохоронних органів : [навчальний посібник для студентів юридичних спеціальностей ВНЗ освіти] / [І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бобкова та ін.]; під ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка – Харків: Право, 2000. – 272 с.
3. Марченкова С. О. / Адміністративно-правові відносини у сфері діяльності прокуратури / С.О. Марченкова // Митна справа (науково-аналітичний журнал). – 2011. – № 6. – С. 146-148.
4. Таранушич С. Становлення та розвиток прокуратури в Україні / С. Таранушич // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005 – № 9 (51). – С. 70-76.
5. Аристотель. Політика. Афинская політия / Аристотель – М.: 1997 – 320 с.
6. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спеціальність 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / В.Є. Загородній – Одеса, 2009 – 20 с.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.