

## ЗВІЛЬНЕННЯ ПРОКУРОРІВ ЯК НАСЛІДОК НЕУСПІШНОГО ПРОХОДЖЕННЯ АТЕСТАЦІЇ В МЕЖАХ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

**Зашупіна Ю. В.,**

*аспірант кафедри судоустрою та прокурорської діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID ID: 0000-0003-2972-0792*

Стаття присвячена питанню звільнення прокурорів внаслідок неспішного проходження атестації в межах реформування прокуратури в Україні. У роботі окреслено вичерпні підстави, за якими можуть бути звільнені прокурори з посад. Наведено визначення поняття атестації прокурорів. Досліджено різні погляди на склад кадрових комісій, які проводять атестацію прокурорських працівників, та обґрунтованість рішень, що приймаються на підставі отримання комісіями інформації, яка не стосується їхньої професійної компетентності. У цій статті висвітлюються наслідки проведених реформ прокуратури з урахуванням кількісних та відсоткових показників. Зосереджено увагу на запланованих змінах органів прокуратури та сутності реформування, що відбувалося в Україні. З'ясовано поняття реорганізації та його відмежування від звичайного перейменування правоохоронного органу. У статті представлено думку закордонних спеціалістів із приводу необхідних перетворень органів прокуратури під час реформи, які б сприяли справжньому оновленню цього органу. Запропоновано комплексний підхід до такого реформування. Приділено увагу недолікам Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», відповідно до якого мала б відбуватися в Україні реформа, в межах якої мали б атестуватися прокурори. Виявлено суперечності вказаного закону та його невідповідність спеціальному закону України «Про прокуратуру» та конституційним принципам. Розглянуто судову практику із наведенням конкретних прикладів оскарження прокурорами рішень та відповідних наказів про їх незаконне та безпідставне звільнення внаслідок неспішного проходження атестації під час реформи і думку суддів із приводу результатів такої атестації, які вони викладають у конкретних судових рішеннях, які є обов'язковими для виконання на території нашої країни.

**Ключові слова:** звільнення прокурорів, атестація, реформування, органи прокуратури.

---

**Постановка проблеми.** Сучасна Україна, яка динамічно розвивається, беззаперечно потребує постійного розвитку та адаптації органів прокуратури, які посідають важливе місце у системі правоохоронних органів держави, що відповідають за забезпечення дотримання прав людини і громадянина та утвердження верховенства права. Сильна система відповідальних та компетентних прокурорів багато в чому залежить від забезпечення внутрішньої єдності та зовнішньої незалежності прокуратури в цілому. Певною гарантією цього служить неприпустимість незаконного та безпідставного звільнення прокурорів з посад, що призводитиме лише до ослаблення органів прокуратури та держави в цілому. Саме тому оновлення кадрового потенціалу прокуратури під час проведення реформ не повинно здійснюватися за рахунок знищення та руйнування фундаменту та основоположних підвалин її діяльності.

Питання звільнення прокурорів із посади вивчалось низкою вчених-юристів, практиків, які висвітлювали різні аспекти процесу вивільнення кадрів органів прокуратури, але їхній вклад не вичерпує всієї наукової проблематики. Зокрема, вказаним питанням займалися Т. Хутор, О. Ульянова, Х. Пошелюжна, О. Баганець, Т. Літавський, А. Ніколенко та інші.

**Мета статті** полягає в аналізі проведеної в Україні реформи органів прокуратури в розрізі законності рішень про звільнення прокурорів, прийнятих за результатами її проведення, визначенні основних її недоліків та пропонуванні шляхів їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 131<sup>1</sup> Конституції України в Україні діє прокуратура, організація та порядок діяльності якої визначаються законом [1]. Із цього конституційного положення випливає, що лише законом можуть регулюватися усі аспекти «життєдіяльності» органів прокуратури, а будь-які інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання закону чи в порядку його уточнення, в жодному разі не можуть суперечити йому.

Так, звільнення прокурора можливо лише з підстав, чітко передбачених законом. Вичерпний перелік цих підстав зазначено у ст. 51 Закону України «Про прокуратуру»: прокурор звільняється з посади в разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення ним вимог щодо несумісності, передбачених статтею 18 цього Закону; набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; неможливості переведення на іншу посаду у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді; ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури [2].

Відповідно до п. 1 Розділу I Порядку проходження прокурорами атестації, затвердженого наказом Генерального прокурора від 03.10.2019 № 221 (надалі з текстом – «Порядок»), атестація прокурорів – це встановлена розділом II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (надалі за текстом – «Закон № 113-IX») та цим Порядком процедура надання оцінки професійній компетентності, професійній етиці та доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур і військових прокуратур [3].

О.В. Баганець висловився із приводу підготовки до реформи та її проведення так: «Незрозуміло, завдяки яким своїм знанням, професійному чи життєвому досвіду вони [члени комісії] можуть правильно визначити того, хто успішно пройшов атестацію на предмет придатності для подальшої роботи в прокуратурі, а хто ні? ... Незрозуміло також, на підставі яких критеріїв підбиралися ці сторонні члени комісії, тобто не із середовища прокурорів. І це при тому, що раніше, після створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, та ж Венеціанська комісія висловлювала невдоволення таким підходом, вимагаючи, щоб у цих комісіях більшість складала саме прокурори, що мало бути гарантією незалежності прокуратури» [4].

На думку Ольги Ульянової, реформу має здійснювати суспільство й інші державні та суспільні інститути, крім тих, хто безпосередньо реформується. Тому в Україні існує проблема і з судовою реформою, і з реформою прокуратури. Нинішня влада намагається реформуватися зсередини і не пускає нікого ззовні [5].

Так, наприклад, під час атестації місцевих прокуратур у 2020–2021 роках, дійсно, кадрові комісії вже склалися в переважній більшості з прокурорських співробітників, але все ще актуальним залишається питання доречності участі сторонніх осіб у такій реформі, а також можливості оцінити знання та інтелектуальні навички і вміння прокурорів через низку запитань, пов'язаних з їхнім майном станом та особистим життям, які ставилися кандидатам на посади прокурорів у новостворених прокуратурах усупереч прямій забороні на це, яка міститься у Порядку.

За результатами проведення реформи прокуратури у 2015 році кадровий підрозділ ГПУ зіткнувся з проблемою заповнення вакансій на місцевому рівні: протягом лише 10 днів після того, як почали функціонувати місцеві прокуратури, більше 100 новопризначених рядових прокурорів подали у відставку з різних причин, серед яких: низька заробітна плата, відсутність приміщень для нових прокуратур (наприклад, великі відстані між прокуратурами і відсутність електронного документообігу), брак соціального захисту, постійна критика системи з боку засобів масової інформації, відсутність ясних перспектив на майбутнє [6].

На теперішній час за результатами проведення реформи 2019–2021 років органи прокуратури стикнулися з аналогічними проблемами. Найважливішою проблемою, серед іншого, на нашу думку, є масове звільнення прокурорів.

Так, за результатами атестації «55% прокурорів [у центральному офісі] було звільнено як таких, що не пройшли тестування на знання законодавства, а також не пройшли перевірку на доброчесність» [7]. Перша та друга кадрові комісії з атестації прокурорів регіональних прокуратур завершили опрацювання протоколів проходження двох етапів тестування. 2383 прокурори, тобто понад 75%, успішно пройшли два етапи атестації [8]. В атестації [місцевих прокуратур] брали участь 6 тисяч прокурорів. Успішно її пройшли 4064 прокурори (це 67,7% від загального числа. Тобто, третина прокурорів (32,3%) атестацію не пройшла) [9].

Генеральний прокурор Ірина Венедіктова у своїх зверненнях підкреслювала, що «у судах понад 600 справ за позовами до Офісу Генерального прокурора звільнених прокурорів, які не пройшли атестацію. До того ж, народні депутати України звернулись із конституційним поданням щодо

конституційності закону України, яким передбачено реформу органів прокуратури», а також вона зазначила, що через непроходження атестації в прокуратурах окремих регіонів звільнено понад 30% прокурорів [10].

Наразі в Україні відсутній законодавчо закріплений чіткий механізм поновлення кадрового складу органів прокуратури, тобто прийняття на прокурорську службу громадян України «ззовні», які відповідають всім передбаченим чинним законодавством вимогам. Таким чином, той обсяг роботи та професійних обов'язків, які колись виконували троє осіб, тепер виконують двоє реформованих прокурорів, що може у подальшому потягти за собою погіршення якості виконуваної роботи. До того ж, кадрового оновлення в органах прокуратури так і не відбулося.

Дуже багато буде залежати від того, як буде проведений новий добір. Адже від його максимальної об'єктивності та прозорості буде залежати не лише ефективність прокуратури, а й довіра до неї з боку населення. І в цьому контексті хотілося б очікувати не «свою» прокуратуру, а прокуратуру з чесним відбором на посади. Адже недоліки атестаційної процедури знищують саму ідею перезавантаження. Це, власне, відбулося в Національній поліції, коли більше 70% вчорашніх міліціонерів успішно стали новими поліцейськими, а ще частина відновилася після виграних судових процесів і, здебільшого, через недоліки процедури переатестації [11, с. 83].

Необхідно зазначити, що закон № 113-IX передбачив тектонічні перетворення: «зміну назви», запровадження нової структури, кадрове перезавантаження, скорочення максимальної чисельності працівників органів прокуратури (з 15 000 до 10 000 осіб), ліквідацію військових прокуратур, дострокове припинення повноважень чинного на той момент складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП), обмеження компетенції Ради прокурорів України з подальшим її перезавантаженням тощо [12].

Однак жодним чином у вказаному законі не зазначено про те, що прокуратура як юридична особа буде припинена через її реорганізацію чи буде взагалі ліквідована. Реорганізація означає зміну організаційно-правової форми юридичної особи, а після проведення реформування органів прокуратури, прямо кажучи, змінилася лише назва прокуратур.

Активне реформування прокуратури розпочалося ще у 2014 році, однак, попри незліченні спроби влади докорінно змінити порядок організації та діяльності цього правоохоронного органу, система органів прокуратури не оновилася.

За останні роки було ухвалено новий Закон «Про прокуратуру» (2014), створено Генеральну інспекцію (2015), запрацювали органи прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (2017), прокуратуру було позбавлено повноважень з досудового розслідування злочинів (2017). Водночас низка ініціатив не була доведена до кінця, а оцінка результативності реформи в цілому не здійснювалась [13, с. 2].

Не можна не погодитися з думкою, що прокуратура – це не ізольований інститут, а елемент загальної системи правосуддя України, і всі реформи органів прокуратури повинні це враховувати. Насправді, на думку наших європейських сусідів, це і є головною рекомендацією. Крім того, реформи вимагають детального короткострокового, середньострокового і довгострокового планування. Конкретними пропозиціями, які слід було би включити в таке планування, є: а) удосконалення законодавства, б) оптимізація інституційної бази і в) раціоналізація кадрової реформи [6].

Однак зазначений Закон № 113-IX з усіма змінами та доповненнями, який було прийнято з метою здійснення реформування органів прокуратури, містить низку недоліків та суперечностей з іншими чинними законодавчими положеннями.

Так, у конституційному поданні 50 народних депутатів України до КСУ від 04.03.2020 акцентовано увагу, зокрема, на тому, що «законодавець, прийнявши оспорюваний Закон, запровадив подвійне правове регулювання діяльності прокуратури України..., тим самим грубо порушив приписи статей 8, 92 та 131-1 Конституції України» [14, с. 5]. Тож вирішення питання про звільнення прокурора з посади регулюється двома законами одночасно, що порушує конституційний принцип правової визначеності [14, с. 6].

Крім того, приписи оспорюваного Закону містять низку термінів, які не мають чіткого визначення, що допускає неоднозначне розуміння окремих положень та не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації задекларованих положень, як того вимагає принцип правової визначеності, а отже, суперечить статті 8 Конституції України [14, с. 9]. Наприклад, це стосується зазначення у Перехідних положеннях Закону про ймовірність проходження прокурорами ще й *інших етапів* атестації, які можуть визначатися Генеральним прокурором на власний розсуд, а неуспішне проходження яких, відповідно, стане підставою для звільнення прокурора з посади.

Також усупереч приписам статті 22 Конституції України нормами оспорюваного Закону протиправно обмежено обсяг та позбавлено трудових прав і гарантій працівників органів прокуратури, які проголошені Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами,

ратифікованими Україною, за ознакою професійною належності. Положеннями оспорюваного Закону працівники прокуратури виокремлені в окрему групу службовців (у тому числі військово-службовців), стосовно яких обмежена дія трудового законодавства щодо забезпечення повного здійснення права на працю, звужено зміст застосування загальнонаціонального законодавства відносно об'єму трудових прав та можливості їх захисту [14, с. 13].

За результатами проведення всіх етапів реформування відбулося масове звільнення прокурорів, які, не погоджуючись з наказами про своє звільнення з підстав неуспішного проходження атестації, звертаються до національних адміністративних судів з метою оскаржити переважно незаконні рішення керівництва про таке їх звільнення.

Як приклад незаконного звільнення прокурора, що сталося внаслідок начебто невиконання вимог закону щодо дотримання процедури проходження атестації, наведемо рішення Донецького окружного адміністративного суду у справі № 200/13482/19-а за позовом звільненого прокурора до Генеральної прокуратури України про, серед іншого, визнання незаконним та скасування наказу Генерального прокурора про його звільнення з посади.

Так, у своїй заяві про намір пройти атестацію вказаний прокурор не зазначив двох абзаців, визначених Порядком: не надав письмової згоди на можливе майбутнє звільнення і на використання анонімної інформації, яка не потребує офіційного підтвердження. У вказаному рішенні суду зазначено, що неврегульованість на нормативному рівні питання, яким саме чином мали б діяти відповідчі при отриманні ними заяви, яка не повною мірою відповідає за своїм змістом та формою вимогам спірного наказу Генеральної прокуратури України, у будь-якому разі не може тягнути за собою вкрай негативні наслідки для позивача у вигляді його звільнення з посади [12].

Ще одним яскравим прикладом судової практики у сфері невірної застосування закону під час безпідставного звільнення прокурорів як наслідок неуспішного проходження атестації під час реформи можна вважати рішення Вінницького окружного адміністративного суду в справі № 120/2057/20-а від 31.08.2020 за позовом прокурора відділу забезпечення представництва в суді управління представництва інтересів держави в суді прокуратури Вінницької області, в якому зауважив, що «відповідачами не підтверджено відповідними доказами та не доведено, що прокуратура Вінницької області ліквідована чи реорганізована, або що відбулось скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. Наведене свідчить про ненастання події, з якою пов'язано можливість застосування положень п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» [15].

Аналогічних судових позовів подано звільненими по всій Україні прокурорами чимало. За результатами розгляду цих позовів суди вже приймають позитивні для прокурорів рішення, скасовуючи накази про їх звільнення та відновлюючи останніх на посаді.

**Висновки.** Таким чином, усе вищенаведене свідчить про недосконалість проведених в Україні реформ за період з 2014 рік до теперішнього часу. Наслідками таких реформ стали непоодинокі випадки незаконного звільнення прокурорів з посад, що негативно впливає не лише на долю кожного з них, а й в цілому на репутацію органів прокуратури, в яких начебто обіймали посади негідні прокурори, та загалом на стан організації її діяльності. У даній роботі звернуто увагу на неможливість звільнення прокурора з посади на жодній іншій підставі, крім тих, що чітко та вичерпно визначені у законі «Про прокуратуру». Непроходження чи неуспішне проходження атестації, зокрема, не є однією з таких законних підстав. Крім того, недоцільне та необґрунтоване обмеження прав та повноважень прокурорів сприятиме блокуванню роботи прокуратури та неможливості виконанню нею передбачених Конституцією функцій. З метою недопущення порушення прав та гарантій прокурорів та уникнення незаконних рішень про їх звільнення необхідно ґрунтовно та комплексно підходити до процесу реформування, не обмежуючись лише «вивільненням» кадрів. Під час звільнення прокурорів слід діяти виключно в межах закону України «Про прокуратуру» та на підставі встановлених в Україні конституційних принципів.

---

### **Zashupina Yu. Dismissal of prosecutors as a result of unsuccessful attestation within the framework of the prosecutor's office reformation in Ukraine**

This paper is devoted to the issue related to prosecutors dismissal as a result of unsuccessful attestation within the framework of the prosecutor's office reformation in Ukraine. Exhaustive grounds for dismissal of prosecutors from their posts are outlined in the article. Provided definition of the prosecutors' attestation. Researched different visions of composition of the personnel commissions, attesting prosecutorial officials, and reasonableness of decisions, adopted on the basis of information, received by these commissions, which concerns no their professional competence. Consequences of all reforms of the prosecutor's office are covered by this paper subject to figures and percentage values. It is focused on

scheduled changes of the prosecutor's office and sense of reformation, taking place in Ukraine. Determined definition of the reorganization and its dissimilarity from ordinary law-enforcement body renaming. The paper contains foreign specialists' opinion with regard to all required transformations of the prosecutor's office during reformation, which could facilitate an actual renewal of this body. Proposed a comprehensive approach to such reformation. Attention has been given to the shortcomings of the Law of Ukraine "On Amendments to some legislative acts of Ukraine on priority measures for the reform of the prosecutor's office", according to which the reform was supposed to take place in Ukraine in order to attest prosecutors. Detected discrepancies between the specified law and its noncompliance with the special Law of Ukraine "On prosecutor's office" and constitutional principles. Considered court practice with specification of certain examples of prosecutors appealing decisions and appropriate orders concerning their unreasonable and unlawful dismissal as a result of unsuccessful attestation within the reform framework and judges' opinions on the results of such attestation, stated in certain judicial decisions, binding on all citizens throughout our country.

**Key words:** dismissal of prosecutors, attestation, reformation, prosecutor's office.

---

### Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n5259>.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n504>.
3. Наказ Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації» від 03.10.2019 № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#n154>.
4. Баганець О. Прокурорська «реформа». *Юридичний вісник України*. LexInform. Юридичні новини України. 2019. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokurorska-reforma>.
5. Ульянова О. «Ніхто не знає, в чому вона полягає»: куди рухається реформа прокуратури. Четверта влада. 08 липня 2020 року. URL: <https://4vlada.com/nihto-ne-znaie-v-chomu-vona-poliagaie-kudy-ruhaietsia-reforma-prokuratury>.
6. Реформування прокуратури України: інституційний аспект. Democracy reporting international. Аналітичний звіт 94: січень 2019 року. URL: <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/01/DRI-UA-VP-Prosecution-Institutional-Reform-1.pdf>.
7. Ми будемо змінювати ментальність прокурорів – Руслан Рябошапка про реформу прокуратури. Інтерв'ю Генерального прокурора Руслана Рябошапки Українському радіо від 26.02.2020. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=268012](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=268012).
8. Атестація регіональних прокуратур: два етапи успішно пройшли понад 75% прокурорів. Новини офіційного сайту Офісу Генерального прокурора від 16.04.2020. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_t=rec&id=271128](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_t=rec&id=271128).
9. В Україні атестації не пройшли близько 2 тисяч прокурорів. Аналітичний портал «Слово і діло»: 22 січня 2021 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/01/22/novyna/suspilstvo/ukrayini-atestacziyu-ne-projshly-2-tysyach-prokuroriv>.
10. Венедіктова: Реформа прокуратури триває – атестація продовжиться після карантину. Interfax Ukraine. 08.05.2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/661088.html>.
11. Хутор Т. Реформа прокуратури: що сховане за статтями президентського законопроекту? Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. 2019. № 8-9 (64-65). С. 82–83.
12. Пошелюжна Х. Прокурори, звільнені за результатами атестації, йдуть у суди. Юридична практика. 04.05.2020. URL: <https://pravo.ua/prokuri-zvilneni-za-rezultatami-atestacii-jdut-v-sudi>.
13. Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 14: липень-серпень 2019 року. Київ : Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2019. 8 с.
14. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX (зі змінами). URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_116\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_116_2020.pdf).
15. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 31.08.2020 у справі № 120/2057/20-а. Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/91436940>.