

Реформа Генеральной Прокуратуры Украины и её возможные последствия

Михаил Мозоль

ЦПИ НаУОА

Юрий Мициевский

ЦПИ НаУОА

Научная редакция

Юрий Мациевский

Центр политических исследований
Национального университета «Острожская академия»

Острог, 2020

До прихода к власти Владимира Зеленского Генеральная Прокуратура Украины (ГПУ) считалась крайне коррумпированным органом, который его предшественники использовали в целях политического давления на оппонентов, вмешательства в работу антикоррупционных органов, а также защиты интересов своих партнёров по бизнесу. Команда Зеленского называла реформу прокуратуры одной из составляющих антикоррупционной стратегии, главной задачей которой президент считает повышение доверия граждан к правоохранительной системе и государству в целом.

Однако первые шаги в реализации реформы вызывают сомнения в её успехе. Главное условие эффективной прокуратуры – независимость генерального прокурора от политического влияния, так и не было достигнуто. Реформа, таким образом, стала не столько необходимым шагом на пути формирования новой правовой системы, сколько инструментом повышения легитимности власти, как в глазах общественности, так и международных партнёров.

Юридические аспекты реформы прокуратуры

Первым этапом реформы прокуратуры стало назначение главой ГПУ Руслана Рябошапки, которое в первый день работы парламента 9 созыва, 29 августа 2019 г., поддержали 312 депутатов. Личность Рябошапки позже стала важным элементом скандального телефонного разговора Владимира Зеленского и Дональда Трампа от 25 июля 2019 года, (послужившего поводом начала процедуры импичмента президента в США) во время которого Зеленский назвал Рябошапку на “100% своим человеком”. Несмотря на скандал, позиции нового генерального прокурора не пошатнулись, и он остался на посту главы ведомства.

Вторым этапом реформы стало принятие инициированного президентом Зеленским законопроекта №1032, предусматривающего ликвидацию ГПУ и создание на ее месте Офиса генерального прокурора с новой структурой региональных представительств. Кроме формальных изменений, которые касались названий, а также переформатирования вертикали, закон предусматривает более серьезные преобразования. Во-первых, усиление полномочий генерального прокурора, во-вторых, сокращение количества прокуроров в результате полной переаттестации всего кадрового состава, в-третьих, ликвидацию отдельных структурных подразделений, в частности, военной прокуратуры.

Единственным органом прокуратуры, которого не коснулись указанные изменения, стала Специализированная антикоррупционная прокуратура (САП). САП сохранила свои полномочия за исключением разве что того, что отныне, она действует на правах структурного подразделения Офиса Генерального прокурора.

Инновации закона о прокуратуре

1. Усиление полномочий Генерального прокурора. В сферу его компетенции, среди прочего, были переданы такие вопросы, как: создание, территориальная юрисдикция, реорганизация и ликвидация областных и окружных прокуратур, определение их структуры и штатов; создание специализированных прокуратур на правах структурного подразделения Офиса генерального прокурора, на правах подразделения областных прокуратур и окружных прокуратур; стратегия развития прокуратуры; утверждение системы оценки качества работы прокуроров; порядок рассмотрения обращений относительно ненадлежащей работы прокуроров на административных должностях; утверждение порядка предоставления премий прокурорам и утверждение порядка измерения и регулирования нагрузки на прокуроров.

На переходный период (2019-2021 гг.) генеральному прокурору также предоставляется ряд важных временных полномочий, в частности: определять перечень, состав и порядок работы кадровых комиссий; порядок рассмотрения ими жалоб на прокуроров и процедуру осуществления дисциплинарного производства; порядок увольнения прокуроров в случае ликвидации, реорганизации органа прокуратуры или сокращения количества прокуроров. Таким образом, генеральный прокурор в ближайшие два года сосредоточит в своих руках всю полноту власти по осуществлению кадровой перезагрузки прокуратуры. Эти полномочия возлагают на главу прокуратуры персональную ответственность за результаты реформы.

Параллельно, приостанавливается работа коллективных органов прокурорского самоуправления – Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров (КДПК) и Совета прокуроров (СП), которые были [созданы](#) в 2017 году по требованию международных экспертов с целью децентрализации полномочий в системе прокуратуры. Эксперты [отмечают](#), что устранение КДПК и СП от кадровых вопросов значительно расширяет полномочия генерального прокурора, который теперь может контролировать назначение и увольнение каждого работника прокуратуры, начиная от своего первого заместителя и заканчивая наименьшей кадровой единицей в самой последней окружной прокуратуре.

2. Полная переаттестация кадрового состава и [сокращение](#) количества штатных работников с 15 до 10 тысяч. По замыслу авторов реформы главная цель закона – кадровая перезагрузка, которая должна не только очистить прокуратуру от коррумпированных сотрудников, но и открыть возможности для новичков. Для этого закон предусматривает, что все прокуроры Генеральной прокуратуры Украины, региональных прокуратур, местных прокуратур, военных прокуратур считаются персонально предупрежденными о возможном предстоящем увольнении

в связи с ликвидацией или реорганизацией. Механизм, который будет для этого использован – полная переаттестация кадрового состава.

Согласно закону, при проведении аттестации должны учитываться не только знания и умения прокурора, но и сведения о жалобах, поступавших на него, дисциплинарные производства, показатели его деклараций, материалы тайной проверки добропорядочности и другая информация, характеризующая добропорядочность прокурора и соблюдение им этики. В результате все прокуроры (кроме Генерального прокурора и прокуроров Специализированной антикоррупционной прокуратуры) должны пройти прозрачный отбор.

Одновременно с этим прокуратура откроет двери для людей, которые ранее не работали в системе прокуратуры – уже 20 января 2020 г. стартует [конкурс](#) на вакантные должности, появившиеся после увольнения прокуроров по собственному желанию, неуспешного прохождения аттестации или по другим причинам. Таким образом, реформа предполагает обеспечить приток «свежей крови», то есть молодых и незаангажированных кадров, что позволит разрушить прокурорскую корпоративность.

Согласно закону, аттестация сотрудников прокуратуры предусматривает три этапа. Первый этап – экзамен в форме анонимного компьютерного тестирования с целью выявления знаний и умений в применении закона, способности осуществлять полномочия прокурора. Второй этап – тестовая оценка общих способностей и навыков. Третий этап – собеседование с целью выявления соответствия прокурора требованиям профессиональной компетентности, профессиональной этики и добропорядочности, включающее выполнение письменного задания. По [словам](#), Руслана Рябошапки, процесс аттестации всех сотрудников органов прокуратуры должен завершиться до 1 сентября 2020 года.

Процедура аттестация сотрудников ГПУ

Первыми процедуру аттестации согласно закону должны были пройти работники Генеральной прокуратуры Украины. Для организации и проведения аттестации Руслан Рябошапка своим указом от 17 октября 2019 года [создал](#) 2 кадровые комиссии. Первую комиссию возглавил заместитель генпрокурора и Главный военный прокурор Украины Виктор Чумак¹. Кроме Чумака в комиссию вошли Александр Толочко², Оксана Каплина³, а также делегированные международными

¹ Ранее Виктор Чумак был депутатом парламента (от партии «Удар» и Блока Петра Порошенко). На выборах 2019 г. возглавил избирательный штаб Анатолия Гриценко.

² В сентябре 2019 г. Александр Толочко был назначен ректором Национальной академии прокуратуры, где планируют создать Тренинговый центр для подготовки прокуроров.

³ Оксана Каплина – доктор юридических наук, с 16 по 28 мая 2014 г. входила в состав Высшего совета правосудия.

неправительственными организациями и проектами международно-технической помощи Роман Жовнир⁴, Андрей Боровик⁵, Борис Малышев⁶.

Вторую кадровую комиссию возглавил второй заместитель Рябошапки, авторитетный юрист Виталий Касько. В комиссию вошли Владимир Бурдин⁷, Максим Пиддубчак⁸, а также делегированные международными неправительственными организациями и проектами международно-технической помощи эксперты в сфере антикоррупционной политики Александр Леменов, Сергей Перникоза, Марина Цапок.

На комиссии были возложены обязательства по организации и проведению аттестации прокуроров и следователей ГПУ, осуществлению отбора на должности прокуроров и рассмотрению дисциплинарных жалоб. Для успешного прохождения аттестации претенденту необходимо было пройти 2 этапа тестирования, а также получить минимум 4 голоса в свою поддержку по результатам 3-го этапа аттестации – собеседования с членами кадровой комиссии.

Решение о создании кадровых комиссий неоднократно подвергалось публичной [критике](#), поскольку имело, как юридические неточности, так и не предусматривало открытого механизма отбора членов кадровых комиссий. Несмотря на это, решение о их создании и работе не было пересмотрено.

23-24 октября 2019 года, прокуроры ГПУ прошли первый этап аттестации - анонимное тестирование на знание и умение применения закона и способность осуществлять полномочия прокурора.

Процедура аттестации предусматривала, что каждый из претендентов давал ответы на 100 вопросов с четырьмя возможными вариантами ответа на протяжении 100 минут. Тестирование проходили одновременно 250 человек, у каждого претендента был уникальный вариант тестов, который не совпадал с заданиями других прокуроров в конкретной группе. Тестовые задания, которые применялись для оценки знаний претендентов на этом этапе специально не разрабатывались. По [словам](#), заместителя генпрокурора Виктора Чумака, были использованы тесты, которые ранее готовились для конкурсов в НАБУ, Государственное бюро

⁴ Роман Жовнир - эксперт Фонда инноваций и развития (IDF), один из со-авторов закона об обличителях коррупции.

⁵ Андрей Боровик - исполнительный директор Трансперенси Интернешнл Украина, эксперт в вопросах противодействия коррупции.

⁶ Борис Малышев - доцент юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, автор многочисленных статей о противодействии коррупции.

⁷ Владимир Бурдин - доктор юридических наук, декан юридического факультета Львовского национального университета имени И. Франко, работает вместе с отцом Андрея Богдана.

⁸ Максим Пиддубчак - заведующий сектором Главного департамента по вопросам деятельности правоохранительных органов и противодействия коррупции Администрации Президента Украины (Владимира Зеленского).

расследований и на должности прокуроров Специализированной антикоррупционной прокуратуры. По [словам](#) одного из членов кадровой комиссии, претенденты могли подготовиться заранее к тестированию, так, как 6 тысяч тестовых вопросов, которые использовались во время проверки, были размещены в открытом доступе на сайте ГПУ. Несмотря на это, обозреватели [отмечают](#), что тестовые задания появились на сайте лишь за неделю до тестирования, содержали много описок и неточностей, а также затрагивали вопросы, которые находятся вне компетенции прокуроров, что вряд ли позволяет говорить о объективной оценке знаний претендентов.

По результатам тестирования, из 1083 прокуроров ГПУ, подавших заявления о намерении пройти аттестацию для перевода в Офис Генерального прокурора, первый этап аттестации [прошли](#) (то есть набрали необходимые 70 и больше баллов из 100) - 795 прокуроров (или 73,4%).

Второй этап аттестации предусматривал тестирование на общие способности и навыки. На этом этапе тесты были разделены на два блока: абстрактно-логический и вербальный, каждый из которых включал 30 вопросов. Компьютерная система при помощи адаптивного механизма выбирала для претендента последующий вопрос с учетом индекса сложности предыдущего. При правильном ответе на предыдущий вопрос, система задавала претенденту следующий повышенного уровня сложности. Тестирование проходило на компьютерах, которые не были подключены к сети интернет. На вербальный блок выделялось 8 минут, на абстрактно-логический - 20.

В рамках второго этапа аттестации, который [завершился](#) 25 ноября, тестирование на общие способности и навыки успешно прошли 769 прокуроров, набравшие необходимые 93 и более баллов, то есть 96,7%.

На третьем, финальном этапе аттестации претенденты проходили собеседование с целью выявления соответствия прокурора требованиям профессиональной компетентности, профессиональной этики и добропорядочности. Оценивали компетентность претендентов члены 6-ти кадровых комиссий, созданных Генеральным прокурором и состоявших из 6 человек каждая. Персональный состав кадровых комиссий утверждался указами генерального прокурора без открытого конкурса или публичного обсуждения.

На этом этапе претенденты решали практическую задачу из сферы уголовного права, отвечали на вопросы о своем имуществе и убеждали кадровые комиссии в своей добропорядочности. На выполнение практического задания претендентам отводилось 45 минут и разрешалось использовать бумажные версии Криминального, Криминально-процессуального кодексов и Конвенции о правах человека. Собеседование включало в себя обсуждение результатов исследования членами комиссий материалов аттестации по соблюдению прокурором правил

профессиональной этики и добродетели, в частности информации предоставленной НАБУ и ответов прокурора на дополнительные вопросы, которые могли заранее поставить члены кадровой комиссии. Согласно [закону](#), на этом этапе комиссия могла принимать во внимание анонимную информацию от физических и юридических лиц, которая не подвергалась проверке. Претенденты распределялись по комиссиям в случайном порядке. Для успешного прохождения собеседования претендент должен был получить поддержку минимум 4-х из 6 членов комиссии. По [результатам](#) выполнения практического задания и прохождения собеседования из 769 претендентов 610 успешно прошли третий этап аттестации.

Таким образом, по результатам аттестации в новом Офисе генерального прокурора продолжат работу 610 прокуроров, еще 200 новых сотрудников будут избраны посредством аналогичного конкурсного отбора в 2020 году.

Спорные моменты процедуры аттестации

Оценивая процедуру аттестации, мы отмечаем три сомнительных обстоятельства, которые могли исказить результаты аттестации и повлиять на последующие назначения на должности в Офис генерального прокурора лояльных к руководству сотрудников.

Во-первых, юридический статус кадровых комиссий вызывает сомнения. Как [отмечают](#) сами юристы, процесс создания и работы кадровых комиссий, и, соответственно, решений которые они принимали, может быть обжалован в судах. Дело в том, что закон о реформировании прокуратуры предусматривает, что кадровые комиссии создаются Офисом генерального прокурора. Поскольку на момент создания кадровых комиссий (17 октября 2019 года) Офиса генерального прокурора не существовало (был создан лишь 2 января 2020 года), соответственно, решение о создании кадровых комиссий и результаты их работы в будущем могут быть оспорены в судах.

Во-вторых, все кадровые комиссии создавались лично генеральным прокурором, процесс отбора кандидатов носил закрытый характер, а критерии отбора были обозначены таким образом, что, фактически, позволяли оправдать выбор на эту должность любого человека. В результате все 6 комиссий, которые принимали окончательное решение, возглавляли люди, которые пребывали в прямом подчинении Рябошапки (в том числе заместители Рябошапки В. Чумак, В. Касько, В. Трепак) или те, которым он лично доверял (например, бывший министр юстиции Грузии Зураб Адеишвили, который сейчас работает с Рябошапкой). Это обстоятельство не исключает того, что генеральный прокурор через своих подчиненных мог влиять на результаты аттестации отдельных претендентов.

В-третьих, глава кадровой комиссии обладал широкими полномочиями (фактически координировал и контролировал ее работу), в том числе, имел право

обратится к генеральному прокурору с просьбой об изменении персонального состава комиссии. Столь широкие полномочия главы, принимая во внимание то, что трое глав кадровых комиссий были подчиненными генпрокурора, могли быть использованы в качестве инструмента влияния на других членов комиссии с целью принятия решений, которые соответствовали, как интересам главы кадровой комиссии, так и самого генпрокурора Рябошапки.

Подытоживая результаты первого этапа аттестации прокуроров ГПУ, стоит отметить, что механизм аттестации, как с точки зрения формально-юридических процедур, так и практической реализации имел ряд упущений, которые позволяли генеральному прокурору или его подчиненными влиять, как на результаты аттестации отдельных претендентов, так и на порядок отбора штатных сотрудников Офиса прокурора. Учитывая то, что система прокурорского надзора в Украине всегда считалась крайне коррумпированной и закрытой средой, это дает основания предположить, что сотрудники органов прокуратуры в будущем опять могут использоваться командой Зеленского в своих политических целях.

Политические аспекты реформирования прокуратуры

После победы Зеленского на президентских выборах, а также формирования однопартийного большинства в Верховной Раде, новая власть стремилась получить контроль над правоохранительной системой в стране. Назначение Рябошапки на должность главы прокуратуры было первым шагом на пути к этой цели. В дальнейшем команда Зеленского наладила отношения с руководством Национального антикоррупционного бюро Украины и Специализированной антикоррупционной прокуратуры, а в конце 2019 года получила контроль над Государственным бюро расследований. Таким образом, под контролем Зеленского сегодня находятся все правоохранительные органы, кроме Министерства внутренних дел, которое возглавляет одиозный оппортунист Арсен Аваков. Напомним, что при назначении членов Кабинета министров Алексея Гончарука, Зеленский обещал, что Аваков временно остаётся на посту министра, и в будущем его место займёт представитель команды президента. Тем не менее, Аваков до сих пор остаётся министром МВС.

Как отмечают журналисты, в команде Зеленского всегда утверждали, что главным мотивом реформирования прокуратуры является стремление к ее кадровой перезагрузке, которая в будущем должна стать катализатором повышения эффективности. Неформальным куратором реформирования правовой, и в том числе правоохранительной системы в команде Зеленского, обозреватели называют главу Офиса президента Андрея Богдана. Назначение Рябошапки в этом контексте выглядит довольно логичным решением, в связи с тем, что Рябошапку с Богданом связывают долгие годы совместной работы в правительственных органах. После назначения на должность, Рябошапка, тем не менее, пытался дистанцироваться от

Богдана, позиціонує себе в очах суспільства в якості незалежного глави прокуратури. При цьому, як кадровая політика нового генпрокурора, так сумнівні, з точки зору права, [решення](#) (о смені прокурорів в справі о розстрілах на Майдані, обвинення, [вдвинуте](#) громадянськими активістами по справі вбивства журналіста П. Шеремета, або рішення звільнити з під стражі п'ятерих підозрюваних экс-сотрудників міліцейського спецпідрозділу «Беркут» по справі о «розстрілах на Майдані», а також згода на їх включення в групу «обміну» військовими з ДНР/ЛНР) демонструють, що генпрокурор залежить від побажань зі сторони Офісу президента.

Що стосується кадрових рішень Рябошапки, то в них також можна прослідкувати вплив Богдана. Наприклад, одразу після призначення на посаду генпрокурора Рябошапка звільнив заступників, які працювали з його попередником Юриєм Луценком і призначив нових - Віталія Касько, Віктора Чумака і Віктора Трепак. Як [підтверджують](#) оглядачі, Касько є колегою і давнім [другом](#) Андрія Богдана, а Трепак працював у Львівському університеті ім. І. Франка разом з батьком Андрія Богдана, що може свідчити про те, що обидва заступники Рябошапки пов'язані з головою Офісу президента. Якщо врахувати, що саме заступники Рябошапки очолювали кадрові комісії по атестації, то можна передбачити, що Богдан міг впливати на рішення, які приймалися в стосунку претендентів на посади в Офісі генерального прокурора.

Що стосується політичних опонентів Рябошапки, то це, перш за все депутати з «групи Коломойського» в парламенті, в частині неформальний [лідер](#) цієї групи Александр Дубинський, а також колишній заступник глави адміністрації президента Віктора Януковича Андрей Портнов.

В листопаді 2019 року в інтерв'ю інтернет-видаванню «Лівий берег» Руслан Рябошапка [заявив](#), що він відчуває тиск зі сторони «людей Коломойського», коментуючи ініціативу депутата Александра Дубинського про [збір](#) підписів за його звільнення. Подібна активність депутатів, пов'язаних з Коломойським, можливо, направлена на те, щоб кримінальні справи, які цікавлять олігарха або стосуються його бізнес активів, були передані лояльним прокурорам. Хоча сам Рябошапка в своїх інтерв'ю неодноразово [заявляв](#), що в ГПУ не було справ, які могли б стосуватися Коломойського, ссылаясь на те, що справа про націоналізацію «Приватбанка» знаходиться в НАБУ. Також Рябошапка заперечує, що [обращался](#) за допомогою до Богдана, щоб «заспокоїти людей Коломойського».

Ще одним публічним [опонентом](#) Рябошапки є колишній співробітник адміністрації президента Віктора Януковича Андрей Портнов. Він неодноразово [заявляв](#), що Рябошапка працює неефективно, а в кадрові комісії, які він створив для атестації прокурорів ГПУ, потрапили люди зі середовища колишнього президента Петра Порошенка. Портнов навіть відвідував Офіс президента,

для того, чтобы [передать](#) материалы по делу о криминальных производствах в отношении бывшего президента, которого Портнов считает лично ответственным за свое криминальное преследование. Портнова с Богданом связывают долгие годы совместной работы. Богдан неоднократно [признавал](#), что имеет дружественные отношения с Портновым и считает его квалифицированным юристом. В СМИ бытует мнение, что именно благодаря дружбе с главой Офиса президента Портнов [усиливает](#) свое влияние на правоохранительные органы в Украине, а его публичные атаки вызваны желанием сменить Рябошапку на более лояльного к себе Генпрокурора.

Нельзя отрицать и того, что публичные атаки в сторону Рябошапки могут быть спланированы главой Офиса президента Андреем Богданом, с целью склонить действующего Генпрокурора к более активному сотрудничеству. Если предположить, что после назначения Рябошапки, которое, очевидно, не обошлось без участия Богдана, глава Офиса считал, что сможет влиять на работу прокуратуры, а Рябошапка в ответ на это, начал выстраивать собственную политику и игнорировать пожелания с его стороны, то подобный мотив выглядит достаточно вероятным. Богдан, который имеет прочные связи, как с Коломойским, так и Портновым, пытается создать вокруг Рябошапки враждебное политическое и информационное окружение, в котором сам Богдан является единственным центром влияния. Соответственно, Рябошапка вынужден соглашаться на услуги в интересах главы Офиса, которые гарантируют ему относительно спокойную работу на должности и реализацию планов по реформированию системы прокурорского надзора.

Аттестация работников областных и районных прокуратур, которая запланирована на 2020 год, в таком случае может оказаться ещё одним испытанием для генерального прокурора. Дело в том, что в 2020 году в Украине запланированы выборы в органы местного самоуправления, которые будут очередной проверкой электоральной поддержки Зеленского. Органы прокуратуры в региональном масштабе всегда играли важную роль, поэтому следующая аттестация, может стать предметом политического торга между Офисом президента и региональными элитами. Особенно в тех регионах, где местные элиты сохраняют высокий уровень поддержки.

Оценивать результаты первого этапа реформы, стоит отметить, что она, в целом, укрепила позиции Зеленского, как в правоохранительной, так и в политической системе. Усиление полномочий генерального прокурора, который назначается на должность президентом в условиях однопартийного большинства, и получает инструменты контроля над работой всей системы правоохранительных органов (обладая полномочиями по разработке критериев оценки эффективности работы НАБУ, САП и ДБР) – однозначный сигнал заинтересованным игрокам о лояльности к президенту. В вопросе урегулирования конфликта на Донбассе, Зеленскому

просто необходимы эффективные рычаги влияния на правоохранительную систему, в условиях требований международных партнёров, которые не всегда отвечают букве закона. Реформа прокуратуры, может стать одним из тактических успехов, который позволят Зеленскому в дальнейшем решать задачи по урегулированию спорных юридических вопросов, возникающих в случае реинтеграции временно оккупированных территорий Донбасса.

При этом, не стоит исключать и того, что в ходе реализации реформы отдельные группы влияния из окружения Зеленского, будут пытаться использовать ее результаты для усиления собственных позиций или ослабления конкурентов. Фактически, персональная ответственность Рябошапки за реализацию реформы может не только усилить влияние Андрея Богдана, креатурой которого он является, но и стать мишенью для оппонентов главы Офиса президента.

Резюмируя анализ юридической и политической составляющей реформы прокуратуры, стоит отметить следующее:

- предложенная командой Зеленского реформа направлена на усиление роли генерального прокурора, важной целью которой является кадровая перезагрузка всей системы прокурорского надзора в стране;
- первый этап реформы на практике осуществлялся в “ручном режиме”, имеет много упущений юридического характера, а также лазеек, при помощи которых генеральный прокурор может влиять на результаты аттестации сотрудников ГПУ;
- главное условие эффективной прокуратуры – независимость генерального прокурора от политического влияния, так и не было достигнуто. Новый генеральный прокурор остаётся под влиянием Офиса президента (в частности Андрея Богдана), а также потенциально уязвим от атак со стороны «внешних» игроков – И. Коломойского, А.Портнова, хотя пытается их ограничить. В этих условиях возможны конфликты, как внутри команды Зеленского, так и между окружением президента и его оппонентами;
- в случае успеха, в долгосрочной перспективе, реформа позволит команде Зеленского выстроить полностью контролируруемую прокурорскую вертикаль, а в краткосрочной – сохранить легитимность в глазах общества и международных партнеров.