Ключевые слова: судебная реформа, реформирование судебной системы Украины, неправосудные решения, суд присяжных, судопроизводство.

Summary

Natalya Kogut. Perspectives of Further Reform of Judicial System.

The main directions of appropriate judicial system reform in Ukraine in order to make it effective and equitable are investigated in the article. The most important direction of judicial system reform is creating an independent judicial system from the other branches of power. To this end, the other branches of power and President of Ukraine should be entirely excluded from judiciary forming. The author persists that judges should have a disciplinary liability for unjust decisions, which not match or contradict to material norms. For this goal, it is worth to create jury trial for judges from the level of appeal. This jury trial should consist of lawyers of the highest category and scientists in the sphere of law and be chosen for every case separately by occasional computer programmer in quite significant amount (for example 12 persons).

To the other main directions of judicial system reform, the author relates:

- 1) Creating a reliable mechanism of judges' prosecution for his unjust decisions and corruption offences;
- 2) Creating a balanced interconnection between judicial and law enforcement branches of power;
- 3) Creating more reliable lever arm for litigators' rights guarantying;
- 4) Judicial practice unification and creating a steady mechanism of legal gaps and collisions overcoming;
- 5) Improvement of the system of enforcement of judgements;
- 6) Publicity and society access to the legal proceedings.

Every direction has it's peculiarities.

Amongst the main reforms in these spheres are the following. Attorney General should be assigned by the Parliament opposition, it will provide court decisions against influence from the side of Parliamentary majority because Attorney General has right to prosecute against judges.

It is also important in the criminal proceedings to enact independent investigative authorities from the structure of prosecution and national police. To provide enforcement of judgements it's worth to improve financial stimulation of the officers for their positive work and to anticipate ban for criminal outpost in any case of corruption crimes. Also in order to fight against corruption it is worth to allow using any kind of video or audio records including hidden ones when they can be proves in the crimes committed by the public officers.

Key words: judicial reform; reform of judicial system of Ukraine; unjust decisions; jury trial; legal proceedings.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2020.33

УДК 343.163

І.В. КОСТЕНКО, С.М. ОГІЄВИЧ

*Ірина Валентинівна Костенко, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»**

ORCID: 0000-0002-6974-023X

*Софія Миколаївна Огієвич, студентка Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»***

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОГАЛИН У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. Система органів прокуратури посідає значне місце у функціонуванні більшості країн. Вона є своєрідним детектором рівня демократично-правових перетворень у державі. Законодавство України поки що зазнає трансформаційних змін, проте важливо, щоб ці зміни були дійсно ефективним засобом подолання злочинності у країні, сприяли підвищенню довіри серед населення до прокуратури й давали змогу ефективно здійснювати свої повноваження. Активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямі посилення демократизації суспільства потребують прискорення перебудови структури та уточнення функцій системи прокурорського нагляду, визначення шляхів і напрямів покращення їхньої діяльності.

Україна, виконуючи взяті на себе зобов'язання перед європейською спільнотою, повинна довести свою спроможність створити дієву та злагоджену систему органів прокуратури, оскільки на сьогодні модель функціонування органів прокуратури є недостатньо розвинутою та ефективною. У 2019 р. було зроблено чергову

© І.В. Костенко, С.М. Огієвич, 2020

* *Irina Kostenko, Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor of the National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnic Institute of Igor Sikorsky»*

** *Sofia Ogievich, student of the National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnic Igor Sikorsky Institute»*

спробу покращення системи органів прокуратури шляхом прийняття проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Однією з проблем є те, що на сьогодні існує досить обмежена кількість джерел, які б змістовно та обґрунтовано викладали б повноцінний аналіз даної реформи. Більше того, деякі з положень цього проєкту не відповідають законодавству України та мають недостатньо обґрунтовані підстави для їх прийняття. Саме тому ми вважаємо за доцільне проаналізувати найбільш суперечливі реформи даного законопроєкту та виявити прогалини, що стосуються безпосередньо змін у системі органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням становлення, розвитку та функціонування системи органів прокуратури займалися такі вчені, як О.М. Литвак, С.В. Ківалов, М.В. Косюта, В.І. Малюга, М.Я. Мавдрик, М.І. Руденко, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, П.В. Шумський та інші науковці.

Формулювання мети наукової статті. Мета даної статті полягає в тому, щоб проаналізувати доцільність прийняття та втілення реформ, на основі яких відбувається оновлення системи органів прокуратури.

З поставленої мети можна виокремити наступні **завдання**:

1) обґрунтувати роль прокуратури в системі органів держави;

2) проаналізувати доцільність внесених змін до Закону України «Про прокуратуру» внаслідок реформування органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні вкотре з приходом нової влади в Україні розпочався черговий етап реформування системи органів прокуратури й офіційним його стартом можна вважати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. Розглянувши зміни, що насамперед безпосередньо стосуються Закону України «Про прокуратуру», першочергово можна виділити перейменування органів, які становлять систему прокуратури:

1. Генеральна прокуратура – в Офіс Генерального прокурора.

2. Регіональні прокуратури – в обласні.

3. Місцеві – в окружні¹.

Проте цим передбачається не лише формальна зміна назв окремих структурних органів, адже насамперед це – ліквідація та створення нових структур, що у свою чергу дозволяє на законній підставі, передбаченій п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру», звільнити всіх працівників такого органу у зв'язку з його ліквідацією чи реорганізацією². Тренд на «нові обличчя» та політика оновлення кадрів не завжди є ефективним методом у боротьбі з корупцією та оновленням існуючої системи. Разом із працівниками, які опинилися в органах прокуратури «випадково», будуть звільнені й ті, які мають відшліфовані професійні навички та неабиякий досвід у цій сфері. Більше того, таке перейменування призведе до неминучого затягування зі здійсненням прокурорами своїх безпосередніх функцій (у тому числі ознайомлення із документами з обмеженим доступом, з державною таємницею та процесуальними документами щодо здійснення НСРД), оскільки всі посади прокурорів Генеральної прокуратури будуть змінені (перейменовані). Відповідно, цим особам потрібно буде заново отримувати дозвіл на доступ до режимно-секретної частини та державної таємниці, що заморозить повноваження прокурорів на невизначений термін. Саме тому методи реформування, які зумовлені метою покращити та підвищити рівень ефективності діяльності відповідного органу, повинні мати більш обґрунтований та дієвіший характер втілення.

Наступним кроком у реформуванні органів прокуратури є ліквідація військових прокуратур, але при цьому встановлюється право Генпрокурора у разі потреби утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур¹. В умовах військової агресії на Сході України та масового порушення основоположних прав і свобод людини шляхом жорстокого поводження, катування та вбивства полонених і цивільного населення досить складно обґрунтувати доцільність ліквідації військових прокуратур.

Досліджуючи дане положення реформи, можна виокремити наступні негативні наслідки. По-перше, вона спричинить ситуацію припинення розслідування злочинів, які відбувалися та продовжують відбуватися в умовах війни. Новим слідчим та прокурорам доведеться тривалий час витрати на вивчення специфіки діяльності військової прокуратури, адже вона має свої особливості та передбачає доступ до таємних матеріалів. Також реформа призведе до затримки у вирішенні та розслідуванні справ, а отже, і знизить ефективність та результативність діяльності нових структур. Негативним аспектом є також втрата кваліфікованих кадрів військових прокуратур, адже, як наголошує Анатолій Матіос у своєму рапорті до колишнього Генерального прокурора Р.Г. Рябошапки, у цій структурі працюють єдині у правоохоронній системі особи, які володіють напрацьованими з 2015 р. методиками документування й розслідування військових злочинів та злочинів агресії³.

Одним із нововведень, яке було викладене у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», є зменшення максимальної кількості працівників органів прокуратури з 15000 до 10000 осіб¹. Проте, аналізуючи це положення та беручи до уваги особливості звільнення з посад працівників унаслідок ліквідації таких структурних органів прокуратури, як Генеральна прокуратура, регіональні та місцеві прокуратури, ми дійшли висновку, що воно має певні недоліки. Спершу потрібно звернути увагу на п. 6 Прикінцевих та перехідних положень закону, яким визначається, що «з дня набрання чинності цим Законом всі прокурори Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур вважаються такими, що персонально попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру»². Це положення нового закону можна розцінювати як таке, що суперечить вимогам частини третьої ст. 22 Конституції України, згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод⁴.

Оскільки, по-перше, відповідно до ч. 1 ст. 49-2 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) при здійсненні реорганізації підприємства чи установи незалежно від форм організації чи виду діяльності працівник повинен бути повідомлений про своє звільнення персонально не пізніше, ніж за два місяці⁵.

По-друге, згідно із ст. 74, ч. 3 ст. 121 КЗпП, якщо працівник прокуратури перебуває на лікарняному, у відрядженні чи у відпустці, він не може бути звільнений, оскільки у ці періоди за такими особами повинно бути збережене місце роботи⁵. Крім того, втілення таких позицій аналізованого закону на практиці може призвести до корупційних зловживань з боку осіб, на яких буде покладено обов'язок формування нового складу прокуратури.

По-третє, положення ст. 42 КЗпП щодо переважного права на залишення на роботі при звільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці суперечать необхідності додержання високого рівня професійних знань та умінь працівників прокуратури, адже при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці, інші ж переваги щодо залишення на роботі надаються за умови рівної продуктивності праці і кваліфікації⁵.

Крім цього, такий підхід до реформування органів прокуратури з метою оновлення її кадрового складу неминує призвести до блокування роботи органів досудового розслідування по боротьбі із злочинністю, адже слідчі й детективи НАБУ без участі прокурорів, повноваження яких у результаті такої норми будуть зупинені, не зможуть проводити досудове розслідування. Внаслідок таких нововведень зупиняться і розгляд обвинувальних актів у судах.

Досить значну увагу у реформуванні прокуратури було також приділено умовам та особливостям проведення атестацій. У законопроекті зазначено, що атестація прокурорів включає такі етапи: 1) складення іспиту у формі анонімного письмового тестування з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора; 2) проведення співбесіди з метою оцінки відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності. Для виявлення рівня володіння практичними знаннями та навичками прокурори виконують письмове практичне завдання. У разі неуспішного проходження атестації прокурор звільняється з посади¹.

Доступ до тестування мають лише ті особи, які написали заяву визначеного зразка про фактичну згоду на звільнення у випадку нескладення тестів. У тексті заяви йдеться: «Підтверджую, що я усвідомлюю та погоджуюся, що у разі неуспішного проходження будь-якого з етапів атестації, передбаченого Порядком, а також за умови настання однієї з підстав, передбачених пунктом 19 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону (неподання заяви, неуспішне проходження атестації, відсутність вакантних посад та ін.), мене буде звільнено з посади прокурора, крім того, погоджуюсь з тим, що під час проведення співбесіди та ухвалення рішення кадровою комісією може братись до уваги інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно), яка не підлягає додатковому офіційному підтвердженню»⁶. Проте у ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» зазначено, що письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає⁷. Можливість використання анонімної інформації передбачена вимогами ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», однак така інформація має бути обов'язково розглянута й перевірена⁸.

Тому можна зробити висновок про те, що такі умови проведення атестації звужують права працівників прокуратури, а це заборонено як Конституцією, так і європейськими стандартами. Взяття до уваги анонімних скарг на прокурорів може призвести до зловживання таким правом з боку інших осіб.

Згідно з новим проектом Закону України «Про прокуратуру» досить великий обсяг повноважень надається Генеральному прокурору, що суперечить вимогам Венеціанської комісії, які були поставлені перед Україною у 2013 р., коли готувався новий закон «Про прокуратуру». До того ж на Генерального прокурора перекладено велику частину функцій унаслідок зупинення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Ради прокурорів України рівно на два роки. Зокрема, він отримує право ліквідовувати та реорганізовувати окружні та обласні прокуратури; затверджувати стратегію розвитку прокуратури; систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для такої посади; затверджувати порядок проведення добору кадровими комісіями на зайняття вакантної посади прокурора; визначати порядок заміщення тимчасово вакантних посад прокурорів в органі прокуратури; призначати осіб на адміністративні посади в Офісі Генерального прокурора та на посаду керівника обласної прокуратури (за схваленням Комісії з добору керівного складу органів прокуратури); визначати порядок розгляду дисциплінарних скарг кадровими комісіями про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження; визначати порядок прийняття рішення кадровими комісіями за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом «Про прокуратуру», про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора^{1,2}.

Таким чином, у руках Генерального прокурора зосереджується необмежене коло повноважень, що може призвести до зловживання цією особою своїм посадовим становищем.

Висновок. Підбиваючи підсумки проведеного аналізу, можна зробити висновок про те, що на сьогодні уряд та парламент України робить вагомі кроки у напрямі реформування органів прокуратури, як це повинно бути у демократичній, правовій державі, в якій панує верховенство права. Та попри очевидну важливість, реформа системи органів прокуратури має низку суттєвих ризиків. По-перше, звільнення працівників у зв'язку із ліквідацією чи реорганізацією структурних органів прокуратури та зменшенням максимальної кількості працівників до 10000 осіб може призвести до перенавантаження тих осіб, які залишаться у системі.

Більше того, процедура їх звільнення створює ряд суперечностей та не збігається з вимогами європейського законодавства та законодавства України. По-друге, велику роль у формуванні нової, якісної та ефективної системи органів прокуратури відіграватиме проведення атестації. Тому важливим є усунення тих недоліків, які у майбутньому спричинять негативний вплив на проведення такої процедури. По-третє, суворого контролю потребує виконання Генеральним прокурором своїх завдань, оскільки у його руках зосередилося необмежене коло повноважень, що може призвести до зловживання цією особою своїм посадовим становищем. Та одним із основних завдань, яке мало б стояти на першому місці при створенні й втіленні реформи щодо прокуратури, є організація і проведення цієї реформи таким чином, щоб вона не паралізувала роботу прокуратури.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 р. № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII (редакція від 20.03.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

³ Персональний сайт Матіоса А.В. URL: <https://matios.info/uk/>

⁴ Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁵ Кодекс законів про працю України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

⁶ Заява про переведення на посаду прокурора в окружній прокуратурі та про намір пройти атестацію. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TF032082.html

⁷ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

⁸ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

Резюме

Костенко І.В., Огієвич С.М. Теоретико-правовий аналіз прогалин у реформуванні системи органів прокуратури.

За основу дослідження ми взяли проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», а саме зміни, що безпосередньо стосуються Закону України «Про прокуратуру». У статті ми виокремили положення законопроекту, які не відповідають законодавству України та є недостатньо обґрунтованими, здійснили поглиблений аналіз таких законодавчих приписів. У ході дослідження було виявлено, що реформа прокуратури містить значну кількість недоліків та потребує суттєвого доопрацювання.

Ключові слова: система органів прокуратури, реформа, Офіс Генерального прокурора, скорочення апарату, атестація.

Резюме

Костенко І.В., Огієвич С.М. Теоретико-правовой анализ пробелов в реформировании системы органов прокуратуры.

За основу исследования мы приняли проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно первоочередных мер по реформе органов прокуратуры», а именно изменения, непосредственно касающиеся Закона Украины «О прокуратуре». В статье мы выделили положения законопроекта, которые не соответствуют законодательству Украины и недостаточно обоснованы, провели углубленный анализ таких законодательных предписаний. В ходе исследования было выявлено, что реформа прокуратуры имеет значительное количество недостатков и требует существенной доработки.

Ключевые слова: система органов прокуратуры, реформа Офис Генерального прокурора, сокращение аппарата, аттестация.

Summary

Irina Kostenko, Sofia Ogievich. Theoretical and legal analysis of lacunae in reforming the prosecution authorities system.

As a basis for the study, we have taken the draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for the Reform of the Prosecutor’s Office”, namely the amendments directly related to the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office”. In the article we have distinguished the provisions of the draft law, which are not in compliance with the legislation of Ukraine and are not sufficiently substantiated. They were renamed structural bodies (the Prosecutor General’s Office – to the Attorney General’s Office; regional prosecutor’s offices – to the regional; local – to the district), as this would allow the dismissal of employees of such bodies on the basis of liquidation or reorganization of the relevant structure. This includes the elimination of military prosecutors’ offices, which is unjustified in the conditions of military aggression in the east of Ukraine and the mass violation of fundamental human rights and freedoms by the ill-treatment, torture and murder of prisoners and civilians. The article also examines the procedure of performance appraisal and identifies the difficulties that will arise in its implementation, in particular in connection with the consideration of anonymous complaints against prosecutors, which may lead to misuse of their submission. The study found that the dismissal of prosecutors through the liquidation or reorganization of structural bodies will not comply with some of the provisions of the legislation of Ukraine. Analyzing the situation arising from the adoption of the draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for the Reform of the Prosecutor’s Office”, it can be noted that an unlimited range of powers will be concentrated in the hands of the Prosecutor General, which may lead to abuse of his office. person. In the course of the study, it is fully justified that the reform of the Prosecutor’s Office has a significant number of shortcomings and needs substantial revision.

Key words: system of prosecuting authorities, reform, Attorney General’s Office, reduction of apparatus, attestation.