

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/.99:343.163

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РАДИ ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ

ORDER OF FORMATION OF STRUCTURE AND POWER OF COUNCIL OF PUBLIC PROSECUTORS OF UKRAINE

Д'яченко Н.О.,
здобувач кафедри

організації судових та правоохоронних органів

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті аналізуються особливості нормативного врегулювання правового статусу Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування. Звертається увага на порядок формування складу Ради прокурорів України та вимогам до її членів, перелік повноважень, які надаються Раді прокурорів України, та процедуру їх реалізації. Розроблено пропозиції щодо покращення нормативного закріплення вимог до кандидатів на посаду члена Ради прокурорів України та повноважень Ради в Законі України «Про прокуратуру».

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, органи прокурорського самоврядування, Рада прокурорів України.

В статье анализируются особенности нормативного регулирования правового статуса Совета прокуроров Украины как органа прокурорского самоуправления. Обращается внимание на порядок формирования состава Совета прокуроров Украины и требования к его членам, перечню полномочий, которые предоставляются Совету прокуроров Украины, и на процедуру их реализации. Разработаны предложения для улучшения нормативного определения требований к кандидатам на должность члена Совета прокуроров Украины и полномочий Совета в Законе Украины «О прокуратуре».

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, органы прокурорского самоуправления, Совет прокуроров Украины.

In article it is analyzed features of standard regulation of a legal status of Council of public prosecutors of Ukraine as a body of public prosecutor's self-management. The attention is paid to times formations of structure of Council of public prosecutors of Ukraine and the requirement to its members, the list of powers who are given to Council of public prosecutors of Ukraine and procedure of their realisation. Offers are developed for improvement of standard definition of requirements to candidates on a post of a member of Council of public prosecutors of Ukraine and powers of Council in the Law of Ukraine «About Office of Public Prosecutor».

Most of the powers of the Council of Prosecutors of Ukraine are necessary and characterize the Council as an organ of prosecutorial self-government. At the same time, we note that there is an imperfection of the regulatory definition of certain powers of the Council of Prosecutors of Ukraine in the area of appointing (dismissing) prosecutors to administrative positions, which requires its correction. It is necessary to correct the potential conflict in the Law between the Prosecutor General of Ukraine and the Council of Prosecutors of Ukraine regarding candidacies for administrative posts.

In addition, in our opinion, the procedure for forming the composition of the Council of Prosecutors of Ukraine requires changes, since only such representatives as prosecutors should be members of such a body. Attention is drawn to the need to formulate a list of requirements for persons elected to the Council of Prosecutors of Ukraine: prosecutors with positive experience in the implementation of professional skills, experience in the prosecution, honest, having necessary business qualities.

Key words: Office of Public Prosecutor, public prosecutor, legal status of the public prosecutor, bodies of public prosecutor's self-management.

Рада прокурорів України Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII (далі – Закон) визначається як вищий орган прокурорського самоврядування в період між всеукраїнськими конференціями прокурорів (ч. 1 ст. 71). Законом визначаються завдання Ради прокурорів України та перелік повноважень, які потрібні Раді для виконання покладених на неї завдань. Водночас статус членів Ради прокурорів України у Законі майже не врегульовано і це не сприяє ефективності її роботи.

Особливостям реформування органів прокуратури, порядку формування кадрового складу прокуратури та деяким аспектам діяльності органів прокурорського самоврядування в Україні та за кордоном присвятили свої праці такі вчені, як: І.О. Артеменко, А.П. Горзов, О.О. Долгий, В.В. Долежан, Л.С. Дрогомирецька, П.М. Каркач, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Н.С. Наулік, С.В. Подкопаев, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Ф. Скакун, О.М. Толочко та ін. Але місце Ради прокурорів України в системі органів прокурорського самоврядування не визначено, вимоги до осіб, що обираються до її складу, не аналізу-

ються, а тому зазначена проблематика потребує додаткового вивчення і обговорення.

Метою статті є аналіз нормативного закріплення статусу Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування з метою визначення потрібних вимог до осіб, які можуть обиратися до її складу. Так само необхідно проаналізувати перелік повноважень Ради прокурорів України на предмет їх відповідності органу професійного самоврядування.

Нагадаємо, що Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.¹ створено органи прокурорського самоврядування (ст. 66), до основних завдань яких віднесено забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення, участь

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. С. 9. Ст. 2471.

у призначенні прокурорів на адміністративні посади та інше. Організаційних форм для прокурорського самоврядування є лише дві: всеукраїнська конференція прокурорів та Рада прокурорів України. Якщо всеукраїнська конференція прокурорів скликається і проводиться лише один раз на два роки, то Рада прокурорів України є постійно діючим органом і, відповідно, щоденне і повноцінне виконання покладених на прокурорське самоврядування завдань залежить саме від неї.

Важливим для забезпечення виконання поставлених завдань є порядок формування складу Ради прокурорів України і вимоги до осіб, які можуть входити до її складу.

Так, до складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, одинадцять з яких обираються всеукраїнською конференцією прокурорів: два представники від Генеральної прокуратури України, чотири представники від регіональних прокуратур, п'ять представників – від місцевих прокуратур, і всі вони повинні бути прокурорами. Всеукраїнська конференція прокурорів обирає членів Ради прокурорів України як із кандидатів, які є делегатами конференції, так і прокурорів, які не є делегатами². Ще дві особи повинні бути вченими і призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Члени Ради прокурорів України здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

Законом встановлено заборону на входження до складу Ради прокурорів України прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах чи є членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Члени Ради прокурорів України обирають на засіданні зі свого складу голову Ради прокурорів України, його заступника та секретаря.

Як ми бачимо, Законом майже не визначаються вимоги до осіб, які можуть входити до складу Ради прокурорів України, є лише кілька обмежень. Враховуючи важливість завдань, що покладаються на прокурорське самоврядування, до складу Ради прокурорів України необхідно обирати прокурорів з позитивним досвідом реалізації професійних навичок. Необхідно враховувати кваліфікацію, чесноти, здібності та результати професійної діяльності кандидатів до складу Ради прокурорів України.

Якщо вважати, що оцінити наявність або відсутність названих якостей кандидатів до складу Ради прокурорів України достатньо важко для делегатів всеукраїнської конференції прокурорів, то необхідно встановити, щонайменше, вимоги до мінімального трудового стажу кандидатів у системі органів прокуратури, потрібного для формування необхідних якостей у прокурора, який бажає працювати у складі Ради прокурорів України. Особливо актуальною така пропозиція є для осіб, які обираються до складу Ради прокурорів України з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. До останніх осіб ані Законом, ані Положенням про Раду прокурорів України³ не встановлюється ніяких вимог, крім того, що вони повинні бути вченими. При цьому не пояснюється, чи повинні такі претенденти мати науковий ступень чи наукове звання, працювати в наукових установах або вищих навчальних закладах, який науковий стаж вони повинні мати та в якій галузі. Делегати з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ мають право обрати майже будь-кого до складу Ради прокурорів, оскільки Закон їх не обмежує в цьому і не встановлює вимог до кандидатів зазначеного органу.

Звертаємо вашу увагу ще й на той факт, що відсутність у Законі вимог до осіб, які можуть входити до складу Ради прокурорів, – це не єдина проблема. Нагадаємо, що Рада прокурорів – це орган прокурорського самоврядування.

² Регламент Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, прийнятий Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813

³ Положення Про Раду прокурорів України: затв. рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/ruy.html?_m=publications&_t=rec&id=183202

І за своєю природою, і для виконання завдань, що покладаються на органи відповідного статусу, вона повинна складатися із представників відповідної професії – прокурорів. Наприклад, Рада суддів України – орган суддівського самоврядування. Склад Ради суддів України обирається з'їздом суддів України, і входять до нього виключно судді. І така позиція є аргументованою. Оскільки Законом України «Про судоустрій і статус суддів»⁴ суддівське самоврядування визначається як самостійне колективне вирішення суддями питань внутрішньої діяльності судів та захисту професійних інтересів суддів. Нагадаємо, що під час визначення поняття прокурорського самоврядування Законом також використовувався термін «самостійне». Саме тому введення до складу Ради прокурорів України науковців, які не працюють у прокуратурі, не відповідає загальним засадам формування і функціонування органу прокурорського самоврядування.

Що стосується повноважень Ради прокурорів України, то Законом до її ведення віднесено наступне:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом;

2) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур;

3) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань;

4) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, наглядає за наслідками розгляду відповідних заходів, серед яких можуть бути такі: а) повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; б) ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; в) оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; г) звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо;

5) розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

6) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

7) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;

8) у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів організовує виконання рішень конференції, а також вирішує питання щодо скликання та проведення всеукраїнської конференції прокурорів (ст. 71).

У Положенні про Раду прокурорів України зазначається, що Рада також здійснює й інші повноваження: а) співпрацює з Генеральною прокуратурою України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад; б) визначає членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру; в) затверджує статут Національної академії прокуратури України; г) погоджує Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг (заяв), що затверджується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів; д) встановлює наявність підстав для звільнення прокурора з адміністративної посади за неналежне виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади; е) подає до Генеральної прокуратури України запит про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування та інше.

⁴ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Офіц. вісн. України. 2016. № 56. Стр. 9. Ст. 1935.

Більшість із зазначених повноважень є доречними та характеризують Раду прокурорів України як орган прокурорського самоврядування. Але звертаємо увагу на недосконалість нормативного визначення повноважень Ради прокурорів України у сфері призначення (звільнення) прокурорів на адміністративні посади, що потребує свого виправлення.

Так, варто зазначити, що ст. 39 Закону передбачено 35 видів адміністративних посад в органах прокуратури. Але Рада прокурорів приймає участь у призначенні на адміністративні посади лише з 6-ти позицій, що вже значно обмежує її повноваження в такому важливому питанні.

Генеральний прокурор за рекомендацією Ради прокурорів України призначає на посади: першого заступника Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора, керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури та керівника місцевої прокуратури. При цьому Закон вимагає, щоб під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховувала професійні та морально-ділові якості кандидатів, а також їх управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи.

Крім того, Законом врегульовано можливий конфлікт між Генеральним прокурором України та Радою прокурорів з приводу кандидатур на адміністративні посади. Відповідно до п. 6 відмова Генерального прокурора у призначенні на адміністративну посаду рекомендованого Радою прокурорів України прокурора має бути письмово вмотивованою. Копія відповідного рішення Генерального прокурора надсилається до Ради прокурорів України та прокурору, якому відмовлено в призначенні на адміністративну посаду. Прокурор, якому Генеральним прокурором було відмовлено в призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Не зовсім зрозумілою є норма Закону про те, що прокурор, строк повноважень якого на адміністративній посаді закінчився, може бути повторно рекомендований Радою прокурорів України для призначення на цю адміністративну посаду в разі, якщо відсутні обставини, що свідчать про невідповідність прокурора вимогам, що висуваються до кандидата на адміністративну посаду в органах прокуратури (ч. 7 ст. 39). На наш погляд, цю норму необхідно конкретизувати, а також саму процедуру такого обрання і можливість проведення конкурсу на таку посаду, допуску інших претендентів.

Порядок призначення на адміністративні посади у спеціалізованій антикорупційній прокуратурі відрізняється. Кандидатури на всі п'ять видів адміністративних посад у зазначеній прокуратурі відбираються на конкурсі, який проводиться конкурсною комісією, до складу якої входять 11 осіб, 4 з яких визначаються Радою прокурорів України, а інші – Верховною Радою України. Більше того, головою такої конкурсної комісії може бути лише представник, обраний до складу Верховною Радою України (ч. 2 ст. 8-1). Варто зазначити, що такий порядок формування складу конкурсної комісії політизує процес призначення прокурорів на керівні посади в спеціалізованій антикорупційній прокуратурі.

Так само частковою є участь Ради прокурорів у вирішенні питань про звільнення прокурорів з адміністративних посад. Конструкція Закону в цьому питанні також не є однозначною і чіткою. Так, підстави для припинення повноважень прокурора на адміністративній посаді є однаковими для всіх перелічених у ст. 39 Закону посад: а) закінчення строку перебування на адміністративній посаді; б) звільнення з посади прокурора або припинення повноважень на посаді прокурора (ч. 2 ст. 41). А підстави для дострокового припинення повноважень прокурора на адміністративній посаді визначаються у ч. 1 ст. 41 Закону, яка врегульовує порядок звільнення не з усіх адміністративних посад в органах прокуратури. Дострокове звільнення з адміністративних посад в органах військової прокуратури здійснюється з підстав, «визначених законодавством» (п. 3, ч. 1, ст. 41). А дострокове звільнення з адміністративних посад в органах спеціалізованої антикорупційної прокуратури відбувається з підстав, які співпадають з підставами для їх звільнення з прокуратури взагалі (п. 4, ч. 1, ст. 41; ч. 1, ст. 51), що унеможливає їх звільнення з адміністративної посади з такої підстави, як неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

Висновки. Таким чином, на наш погляд, порядок формування складу Ради прокурорів України вимагає змін, оскільки до складу такого органу повинні входити лише представники відповідної професії – прокурори. Крім того, повноваження Ради прокурорів України у сфері призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення їх з посад значно обмежені, й у більшості випадків цьому немає логічного пояснення. Тому в майбутньому слід внести відповідні зміни до Закону і забезпечити більшу участь Ради прокурорів України в призначенні прокурорів на адміністративні посади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Стр. 9. Ст. 2471.
2. Регламент Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, прийнятий Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813
3. Положення Про Раду прокурорів України: затв. рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/rpy.html?_m=publications&_t=rec&id=183202
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Офіц. вісн. України. 2016. № 56. Стр. 9. Ст. 1935.