

РОЗДІЛ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.13

ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ПРОКУРОРА НА АДМІНІСТРАТИВНУ ПОСАДУ

Брус І.І.,
провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту
Національна академія прокуратури України

У даній науковій праці висвітлені окремі теоретико-правові питання щодо призначення прокурорів на адміністративні посади з урахуванням європейських стандартів роботи з кадрами в органах прокуратури. У представленій науковій статті проведений ретельний аналіз редакції норми ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) з метою оптимізувати у подальшому кадрову роботу в органах прокуратури України та виробити прозорий механізм призначення прокурорів на адміністративні посади.

Ключові слова: адміністративна посада, регіональна прокуратура, місцева прокуратура, прокурор, керівник, управління.

Брус И.И. / ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ ПРОКУРОРА НА АДМИНИСТРАТИВНУЮ ДОЛЖНОСТЬ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

В данной научной работе представлены отдельные теоретико-правовые вопросы назначения прокуроров на административные должности с учетом европейских стандартов работы с кадрами в органах прокуратуры. В представленной научной работе проведен тщательный анализ редакции нормы ст. 39 Закона Украины «Про прокуратуру» (2014 г.) с целью оптимизировать в дальнейшем кадровую работу в органах прокуратуры Украины и разработать прозрачный механизм назначения прокуроров на административные должности.

Ключевые слова: административная должность, региональная прокуратура, местная прокуратура, прокурор, руководитель, управление.

Brus I.I. / AN ORDER OF PUBLIC PROSECUTOR'S SETTING ON ADMINISTRATIVE POSITION / National prosecution academy of Ukraine, Ukraine

The author explains separate theoretical-legal questions in relation to assigning of public prosecutors on the administrative positions taking into account the European standards of work with shots in the office's organs of public prosecutor. There is careful analysis of 39 norm of a Law of Ukraine «About the office» of public prosecutor is conducted (in 2014) with the purpose of optimization in further of skilled work in the organs of office of public prosecutor of Ukraine and to produce the transparent mechanism of setting of public prosecutors on administrative positions in the presented scientific article.

We consider that to administrative positions, going out maintenance of century of a 39 Law of Ukraine «About the office» (in 2014), the organs' officials of office of public prosecutor belong of, on that laws or other normative acts are fix realization of organizationally-prescriptive and administrative functions. Exactly, the office workers of this positions' type make founding of skilled corps of public prosecutor's service. Efficiency of work of regional and local offices of public prosecutor largely depends on the level of organizationally-administrative activity of public prosecutors, which head them. It shows up in different forms basic from that is: distribution of official duties and maintenance of the mode of working day; research-informatively providing of office's activity of public prosecutor; planning of its work; operative guidance and control; creation and maintenance of the proper terms of labour and psychological atmosphere.

Public prosecutor's workers on administrative positions are public prosecutors after status and leaders that accept the direct participating in realization of tasks and management's functions, carry on administrative or organizationally-prescriptive activity (lead, organize, execute) in the organs of public's office prosecutor. The stay of public prosecutor in administrative position in the public's office prosecutor does not release him from realization of plenary powers of public prosecutor of corresponding office, because according to p. of 2 p. 4 century 7 and p. 1, 2 century of a 15 Law of Ukraine «About the office» (in 2014), public prosecutors in Ukraine have only status of «public prosecutor» regardless from administrative position, which is hugged in the office of public prosecutor.

Key words: administrative position, regional office of public prosecutor, local office of public prosecutor, public prosecutor, leader, management.

Проблема роботи з кадрами в органах прокуратури, й зокрема прозорості та публічності призначення на прокурорські посади завжди була в центрі уваги юридичної науки, та особливої уваги вона набула із можливим вступом України до Європейського Союзу, адже відбувається поступове приведення українського законодавства до європейських стандартів, зокрема й у частині представлені нами теми наукової праці «Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду», враховуючи назву та зміст ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) [1].

Метою статті є теоретико-правовий аналіз ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) у частині приведення до європейських стандартів порядку призначення на керівні посади працівників органів прокуратури України. Завданням означеної наукової роботи є: прозорий порядок призначення на адміністративну посаду; ретельний відбір на адміністративну посаду з урахуванням ділових, моральних якостей, управлінсько-організаторських зді-

бностей та досвіду працівника; незалежність особи, що претендує на адміністративну посаду; можливість (право) оскарження управлінських рішень щодо призначення на адміністративну посаду; контроль над процедурою призначення прокурора на адміністративну посаду.

Окремим організаційно-правовим аспектам аналізу процедури призначення прокурорських працівників на управлінські (адміністративні) посади присвячені роботи М. Бурбики, Л. Грицаєнка, М. Руденка, В. Сухоноса, М. Косяти, О. Михайленко, Г. Середи І. Озерського, Є. Поповича, М. Якимчука та інших вчених, водночас з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.), лишаються поза увагою такі новели як призначення прокурорів на адміністративні посади в органах прокуратури. У зв'язку з наведеним є актуальною необхідність дослідження теоретико-правових аспектів запровадження інституту «адміністративної посади» в кадровій роботі органів прокуратури.

Щодо визначення основного поняття нашої теми наукової праці, а саме аналізу інституту «адміністративної посади», то тут варто розуміти визначену відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачену штатним розписом посаду в органах виконавчої влади, яка займається на професійній конкурсній основі, крім випадків, передбачених законом, для реалізації визначених Законом України «Про державну службу України» повноважень [2, с. 8]. Щодо адміністративних посад в органах прокуратури, то такий інститут з'явився в новому Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) та редакційно відображений у ст. 39 означеного Закону.

Вважаємо, що до адміністративних посад виходячи із змісту ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) відносяться чиновники органів прокуратури, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та управлінських функцій. Саме службовці цього виду посад складають основу кадрового корпусу прокурорської служби. Перед з'ясуванням суті та змісту адміністративної посади в органах прокуратури варто розглянути її понятійно-категоріальний апарат, а саме: «управління», «керівництво», «організація», «керівник органів прокуратури». Термін «керівництво», на думку деяких вчених, вживається і в широкому, і у вузькому значеннях.

У широкому – він співпадає з поняттям «управління» (наприклад, у ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», в якій перелічені повноваження Генерального прокурора України щодо керівництва органами прокуратури, тобто йдеться про управлінські функції Генерального прокурора України). У загальному розумінні управлінська функція зафіксована у ст.ст. 8, 9 та ч. 2 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», в яких стисло викладені основні, базові повноваження Генерального прокурора України щодо керівництва органами прокуратури.

Це насамперед стосується таких ключових положень, як: 1) представлення Генеральним прокурором прокуратури у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями; 2) організація діяльності органів прокуратури України; 3) призначення прокурорів на адміністративні посади та звільнення їх з адміністративних посад у встановленому цим Законом порядку; 4) призначення на посади та звільнення з посад прокурорів Генеральної прокуратури України, в тому числі керівників та заступників керівників підрозділів Генеральної прокуратури України у встановленому цим Законом порядку тощо.

У вузькому розумінні термін «керівництво» використовується тоді, коли йдеться про діяльність прокурора з керівництва підлеглими йому працівниками, тобто первинним трудовим колективом, наприклад, діяльність регіонального та місцевого прокурора з керівництва колективом регіональної та місцевих прокуратур або діяльність їх заступників чи керівників департаментів, відділів, відділень з керівництва підлеглими працівниками. У Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) термін «керівник» застосовується лише щодо адміністративної посади, оскільки передбачає такі функції як організаційно-розпорядча та управлінська, а термін «прокурор» використано суто як поняття про статус працівника органів прокуратури.

Відтак, термін «керівник» використовується до прокурорів, що призначені на адміністративні посади та на постійній основі керують різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив (штат) і реалізують управлінські (Генеральний прокурор України його заступники та регіональні прокурори, їх заступники) чи організаційно-розпорядчі (керівники місцевих прокуратур, керівники департаментів, відділів, відділень) функцій.

Ефективність роботи регіональних та місцевих прокуратур значною мірою залежить від рівня організаційно-управлінської діяльності прокурорів, які їх очолюють. Проявляється це у різних формах, основними з яких є: розподіл службових обов'язків і підтримання режиму робочого дня; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності прокуратури; планування її роботи; оперативне керівництво та контроль; створення й підтримання належних умов праці та психологічної атмосфери.

Основне завдання управління в органах прокуратури полягає в прийнятті управлінських рішень та доведенні їх до безпосередніх виконавців, а також контролю за їх виконанням (управлінські рішення – це накази, розпорядження, вказівки та інші акти, які виходять від вищестоящих прокурорів) [3, с. 13]. Останнє можна аргументувати, тим, що, як і прокурори, що призначені та виконують управлінські функції на адміністративних посадах, так і прокурори за статусом відповідно до п. 7 ст. 3 КАС України є суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [4].

Становище сторін управлінських відносин ґрунтується на засадах владної субординації (підпорядкованості), яку розуміють (у широкому суспільному плані) як втілення принципів «влада – підкорення» або «розпорядження – виконання» у системі «суб'єкт управління – об'єкт управління». Завдяки своєму суспільному призначенню суб'єкт управління переважає над керованим об'єктом. Тож, прокурорів, що перебувають на адміністративних посадах, варто вважати суб'єктами управління, оскільки вони наділені певною компетенцією або владними повноваженнями, що дозволяють їм втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання.

Втім, при вирішенні питання про розмежування управлінських функцій між керівниками системи органів прокуратури варто враховувати, що основним суб'єктом управління є Генеральний прокурор України. У законодавстві вміщено багато інших нормативних положень щодо повноважень Генерального прокурора, завдань і функцій, що на нього покладаються. Зокрема він наділений найбільшим обсягом керівних повноважень у системі органів прокуратури, окремі з яких властиві винятково йому.

Адміністративні посади, як правило, заміщуються за конкурсом і відносяться до кар'єрних. Організаційно-розпорядчі функції прокурорських працівників визначаються завданнями, обов'язками та повноваженнями, що полягають у діях узгодження (участі в узгодженні), координації, організації та забезпеченні відповідно до обсягів та характеру повноважень певних підлеглих прокурорських працівників. Виходить, що прокурорські працівники на адміністративних посадах є одночасно і прокурорами за статусом і керівниками, що беруть безпосередню участь у здійсненні завдань та функцій управління, займаються управлінською чи організаційно-розпорядчою діяльністю (керують, організовують, виконують) в органах прокуратури. Підтвердженням цього є ч. 6 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.), оскільки в ній йде мова про те, що перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури, передбачених Законом України «Про прокуратуру» (2014 р.).

Особливістю адміністративних посад в органах прокуратури є те, що зміна керівників або складу державних органів не є підставою для припинення прокурором державної чи прокурорської служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

Тож, зупинимось на аналізі норми ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.). Так, ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) чітко окреслює вичерпний перелік прокурорських посад, які є адміністративними, а саме такі посади займають: Генеральний

прокурор України, повноваження якого передбачені ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); перший заступник Генерального прокурора України (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України та ч. 3 ст. 9 згаданого Закону); заступник Генерального прокурора України (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); керівник певного департаменту чи відділу Генеральної прокуратури України (повноваження визначені розпорядженнями та наказами Генерального прокурора України); заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); заступник керівника певного департаменту чи відділу Генеральної прокуратури України (повноваження визначені розпорядженнями та наказами Генерального прокурора України, а також керівника підрозділу Генеральної прокуратури України); керівник регіональної прокуратури відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); прокурори областей, прокурор Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівниками підрозділів Генеральної прокуратури України та ст. 11 згаданого Закону); перший заступник керівника регіональної прокуратури відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); перший заступник прокурора області, прокурора Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури та ст. 11 згаданого Закону); заступник керівника регіональної прокуратури відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); заступники прокурорів областей, заступники прокурора Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури, його першим заступником та ст. 11 згаданого Закону); керівник підрозділу регіональної прокуратури відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); керівник певного управління чи відділу регіональної прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури з питань, що належать до його адміністративних повноважень, його першим заступником, заступниками); заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури з питань, що належать до його адміністративних повноважень, його першим заступником, заступниками, а також керівником підрозділу регіональної прокуратури); керівник місцевої прокуратури відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); прокурор певної місцевої (територіальної) прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція якої визначається в Додатку 1 означеного Закону (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівниками підрозділів Генеральної прокуратури України та ст. 13 згаданого Закону); перший заступник керівника місцевої прокуратури відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); перший заступник прокурора певної місцевої (територіальної) прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури, а також керівником місцевої прокуратури, що видає накази з питань, які нале-

жать до його адміністративних повноважень); заступники керівника місцевої прокуратури відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); заступники прокурора певної місцевої (територіальної) прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури, а також керівником місцевої прокуратури, що видає накази з питань, які належать до його адміністративних повноважень); керівник підрозділу місцевої прокуратури відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); керівник певного відділу місцевої прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України, його заступниками, керівником регіональної прокуратури з питань, що належать до його адміністративних повноважень, його першим заступником, заступниками); заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури це відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.); заступники керівника відділу певної місцевої (територіальної) прокуратури (повноваження визначені розпорядженнями, наказами Генерального прокурора України його заступниками, керівником регіональної прокуратури, а також керівником місцевої прокуратури, що видає накази з питань, які належать до його адміністративних повноважень).

Варто зазначити, що призначення першого заступника Генерального прокурора України, заступника Генерального прокурора України, заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України, керівника регіональної прокуратури, першого заступника керівника регіональної прокуратури, заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури, керівника місцевої прокуратури, першого заступника керівника місцевої прокуратури, здійснюється строком на п'ять років Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. Призначення заступника Генерального прокурора України – Головного військового прокурора та керівника підрозділу Генеральної прокуратури України на адміністративну посаду здійснюється Генеральним прокурором України. Призначення заступника керівника регіональної прокуратури та керівника підрозділу регіональної прокуратури на адміністративну посаду здійснюється керівником регіональної прокуратури. Призначення заступника керівника місцевої прокуратури та керівника підрозділу місцевої прокуратури на адміністративну посаду здійснюється керівником місцевої прокуратури.

Слід зауважити, що під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи, що відображені, окрім іншого, у рішеннях Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, наприклад, за результатами проведеного конкурсу. Конкурс відповідно до ч. 1 ст. 38 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) має включати в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня.

Відповідно до ч. 2 ст. 61 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) повноваження прокурора, крім Генерального прокурора України, у зв'язку з рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора припиняються: 1) з дня, наступного за днем завершення строку на оскарження цього рішення, – якщо рішення не було оскаржено; 2) з дня, наступного за днем набуття статусу остаточного рішенням органу, до якого було оскаржено рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, – якщо рішення було оскаржено, однак скарга була відхилена.

Прокурор, строк повноважень якого на адміністративній посаді закінчився, може бути повторно рекомендований Радою прокурорів України для призначення на цю адміністративну посаду у разі, якщо відсутні обставини, що свідчать про невідповідність прокурора вимогам. Такими обставинами є висновки атестаційних комісій та рекомендації (висновки) психологів органів прокуратури щодо професійних та морально-ділових якостей кандидата на посаду, а також його управлінсько-організаторських здібностей та досвіду роботи у галузі права та на прокурорсько-слідчих посадах. Така позиція узгоджується з ч. 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.).

Перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури, оскільки згідно з п. 2 ч. 4 ст. 7 та ч. 1, 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) прокурори в Україні мають єдиний статус «прокурора» незалежно від адміністративної посади, яку обіймають у прокуратурі. Тож, з цього слідує, що адміністративна посада прокурора існує окремо від його загального статусу як прокурора відповідної прокуратури, а відтак зобов'язує останнього виконувати повноваження та функції покладені на нього Законом України «Про прокуратуру» (2014 р.).

Варто зазначити й негативні моменти редакційної конструкції ст. 39 нового Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.), що виокремлені в Коментарі генерального директорату з прав людини і верховенства права (директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, а саме зауважено, що заступник Генерального прокурора України, який є

Головним військовим прокурором, на відміну від інших заступників, призначається не на підставі рекомендації Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а виключно на власний розсуд Генерального прокурора України. Це положення слід об'єднати із загальним положенням щодо таких призначень (п. 2). Також, у цьому пункті упущений порядок призначення на посаду заступника керівника відділу місцевої прокуратури, що передбачається в п. 16 ч. 1. Це упущення потрібно усунути (п. 3). Крім того, у Коментарі генерального директорату висловлено здивування, що заступник керівника відділу регіональної прокуратури призначається на посаду Генеральним прокурором України, а керівник відділу регіонального органу прокуратури призначається відповідним керівником регіональної прокуратури. Потрібно відповідно узгодити порядок розподілу цих повноважень.

Отже, з одного боку, в органах прокуратури згідно ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) всі управлінські та організаційно-розпорядчі посади є адміністративними, однак, якщо бути більш точним, то посада Генерального прокурора України все ж таки є політичною. Адже, очевидним є той факт, що Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, що звичайно потребує підтримки від тієї сили, яка має в парламенті ситуативну більшість (коаліцію), а відтак і майбутнього Генерального прокурора України просуває саме ця політична сила, яка звичайно підтримується Президентом України [4]. Тому, вважаємо, що посада Генерального прокурора України має бути виписана в Законі як політична та доповнена відповідними критеріями його професійності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2006. – 160 с.
3. Давиденко Л. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2002. – № 4 (16). – С. 12–15.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року. – Суми : Соколик Б. В., 2009. – 108 с.
5. Озерський І. Проблемні аспекти призначення прокурора на адміністративну посаду за проектом Закону України «Про прокуратуру» (станом на 01.07.2014 р., ст. 39) / І. Озерський / Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конференції (м. Херсон, 10-11 жовтня 2014 року). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 228–231.