

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НАБУТТЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

PROBLEMS OF ACQUISITION OF THE LEGAL STATUS OF THE GENERAL PROSECUTOR OF UKRAINE

Ковальчук І.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури*

Національного університету «Одеська юридична академія»

У цій науковій праці висвітленні окремі теоретико-правові питання щодо призначення Генерального прокурора України з урахуванням європейських стандартів. Проаналізовано вимоги, які висуваються до кандидата на посаду Генерального прокурора України. Сформульовано рекомендації щодо підвищення ефективності зазначеної процедури.

Ключові слова: Генеральний прокурор України, адміністративна посада, прокурор, кваліфікаційні вимоги, призначення на посаду.

В данной научной работе освещены отдельные теоретико-правовые вопросы назначения Генерального прокурора Украины с учетом европейских стандартов. Проанализированы требования, предъявляемые к кандидату на должность Генерального прокурора Украины. Сформулированы рекомендации по повышению эффективности указанной процедуры.

Ключевые слова: Генеральный прокурор Украины, административная должность, прокурор, квалификационные требования, назначение на должность.

In this scientific work, some specific theoretical and legal questions concerning the appointment of the Prosecutor General of Ukraine taking into account European standards are covered. The requirements for the candidate for the post of Prosecutor General of Ukraine are analyzed. Recommendations for improving the effectiveness of the specified procedure are formulated.

Key words: Prosecutor General of Ukraine, administrative position, prosecutor, qualification requirements, appointment to office.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний курс взятий Україною та сучасний стан довіри українського суспільства до усіх гілок державної влади та правоохоронних органів вимагає кардинальних змін, як у державному механізмі загалом, так і в окремих його складових частинах, в тому числі подальшого комплексного реформування системи органів прокуратури.

Особливе місце в системі органів прокуратури займає посада Генерального прокурора України, адже вона є найвищою у всій вертикалі прокуратури. Вказане демонструє необхідність дослідження правової процедури набуття статусу Генерального прокурора України.

Стан опрацювання. Проблематикою зайняття посади Генерального прокурора України займалися численні науковці та практики вітчизняної юриспруденції, про що свідчать різного наукового рівня публікації, серед яких наявні дисертаційні дослідження, наприклад О. Медведька [1], М. Косюти [2], В. Сухоноса [3], і фахові публікації науковців та практиків, таких як Р. Басараб [4], В. Долежан та Ю. Полянський [5], В. Ніндіпова [6] тощо.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 3 ст. 131–1 Конституції України та ч. 2 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII (далі – Закон), Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор.

Посада Генерального прокурора України є адміністративною посадою в системі органів прокуратури відповідно до ч. 1 ст. 39 цього Закону.

Впровадження терміна «адміністративна посада» стала новелою для органів прокуратури. На думку І. Бруса, до адміністративних посад в органах прокуратури належать посади чиновників органів прокуратури, на яких законами або іншими нормативно правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та управлінських функцій [7, с. 209]. З цим визначенням можна погодитися частково, адже, аналізуючи зміст ст. 39, адміністративними посадами в органах прокуратури є посади: Генерального прокурора України, його першого заступника та заступників, керівника та заступника керівників підрозділів Генеральної прокуратури України, керівника регіональної прокуратури, його першого заступника та заступника, керівники підрозділу регіональної прокуратури та його заступника, керівника місцевої прокуратури, його першого заступника та заступника, керівника підрозділу місцевої прокуратури та його заступника, Головного військового прокурора, його першого заступника та заступника, керівника підрозділу Головної військової прокуратури та його заступник, керівника підрозділу військової прокуратури, його першого заступника та заступника, військового прокурора гарнізону, його першого заступника та заступника, керівника Спеціалізованої військової прокуратури, його першого заступника та заступника, керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та його заступника. Вищевказаний перелік посад в органах прокуратури є переліком керівників

прокуратури, перших заступників та заступників і її структурних підрозділів, тому використане І. Брусом словосполучення «чиновники» в авторському визначенні адміністративної посади не є зовсім коректним, правильно було б зазначити назви посад, адже в юридичній літературі посаду прокурора ніколи не ототожнювали з посадою чиновника.

Порядок призначення на посаду Генерального прокурора України складається з двох окремих складових елементів, таких як відповідність кандидата встановленим законодавством України кваліфікаційним вимогам та процедурної складової частини, тобто призначення на вищевказану посаду.

Кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду Генерального прокурора України закріплені в ч. 3 ст. 40 Закону, де зазначено, що ним може бути громадянин України, який має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років, володіє державною мовою, має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності та стосовно якого відсутні обставини, передбачені ч. 6 ст. 27 цього Закону.

Варто зазначити, що ч. 1 цієї статті зазнала змін із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генерального прокурора України» від 12 травня 2016 р. № 1355-VIII. За попередньою її редакцією, до особи, яка бажає стати Генеральним прокурором України, висувалися такі вимоги: мати вищу юридичну освіту; стаж роботи в галузі права не менше 10 років; володіє державною мовою; щодо якого відсутні обставини, передбачені ч. 4 ст. 27 цього Закону та має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності.

Першою кваліфікаційною вимогою до кандидата на посаду Генерального прокурора України є наявність громадянства України. Ця вимога не є новою і характерна для всіх посад у державних та правоохоронних органах. Як показує практика минулих років, громадянство нашої країни не дуже складно отримати іноземцям за наявності політичної волі вищого керівництва нашої країни. Тому доречно було б передбачити ще й вимогу щодо проживання на території України протягом останніх десяти років.

На сьогодні для того, щоб стати Генеральним прокурором України, не потрібна вища юридична освіта, а вистачить мати лише вищу освіту. Натомість, щоб стати прокурором місцевої, регіональної, генеральної, військової та спеціалізованої антикорупційної прокуратури, потрібно мати вищу юридичну освіту (ч.ч. 1–5 ст. 27 Закону України «Про прокуратуру»). У ч. 1 цієї статті визначено, що вищою юридичною освітою є освіта, здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 р.) за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку. Тоді виникає питання, що ми маємо розуміти під вищою освітою, необхідною для при-

значення на посаду Генерального прокурора України. Аналіз вказаної норми свідчить, що Генеральний прокурор України може мати будь-яку вищу освіту (наприклад, економічну, технічну педагогічну тощо).

Також істотно зміцнилися вимоги щодо виду стажу роботи та його терміну, а саме: нині достатньо мати не менше 5 років у галузі права або не менше 5 років у законодавчому та/або у правоохоронному органі. Варто зауважити, що для прокурора місцевої прокуратури потрібен виключно стаж роботи у галузі права не менше двох років після здобуття ним вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «спеціаліст» або «магістр», для прокурора регіональної прокуратури – не менше трьох років і для прокурора Генеральної прокуратури України – не менше 5 років.

Ці вимоги до претендента на посаду Генерального прокурора України є не зовсім коректними, адже Генеральний прокурор України наділений широким спектром повноважень, як цим Законом, так і процесуальним законодавством України. Проаналізувавши їх, можна виділити такі групи його повноважень, а саме: представницькі (наприклад, представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями), організаційні (організовує діяльність органів прокуратури України, зокрема, визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій; здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора; затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури), кадрові (призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про прокуратуру»; призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про прокуратуру» тощо), процесуальні (починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК, мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування, доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування та інші (ч. 2 с. 36 КПК); письмове повідомлення про підозру здійснюється виключно Генеральним прокурором України: народному депутату України, кандидату у Президенти України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Голові або іншому члену Рахункової палати, прокурору Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Директору або іншому працівнику Національного антикорупційного бюро України, заступникам Генерального прокурора, члену Національного агентства з питань запобігання корупції (п. 2 ч. 1 ст. 481 КПК) [11]). Наявність такого широкого кола повноважень у сфері правозастосування у Генерального прокурора

України за своєю природою вимагають наявності знань та вмінь в юридичній сфері, які можна мати лише за наявності вищої юридичної освіти та стажу роботи у галузі права. При цьому варто зауважити, що стаж роботи у галузі права у Генерального прокурора України має становити не менше 10 років, адже він очолює всю прокурорську систему, а не є рядовим працівником Генеральної прокуратури України.

Наступною кваліфікаційною вимогою, якій має відповідати кандидат на посаду Генерального прокурора, є володіння державною мовою. У цьому Законі не розкривається, яким чином можна перевірити рівень володіння державною мовою. Наприклад, у разі проведення добору кандидатів на посаду судді місцевого суду претенденти проходили тестування з рівня володіння державною мовою. Цей досвід можна було б застосувати до порядку призначення на посаду Генерального прокурора України у тому разі, якщо ця посада заміщувалася в порядку конкурсу.

Важливою кваліфікаційною вимогою є наявність у кандидата на посаду Генерального прокурора України високих морально-ділових, професійних якостей та організаторських здібностей. Ці вимоги є занадто загальними і потребують уточнення у Законі України «Про прокуратуру».

Останньою кваліфікаційною вимогою є відсутні обставини, передбачені ч. 6 ст. 27 Закону. В ній вказується, що не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Отже, кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду Генерального прокурора України зазнали досить сильної лібералізації з винесенням змін до ч. 3 ст. 40 Закону.

Процедурна складова частина, тобто порядок призначення на посаду Генерального прокурора України, регулюється як Конституцією України, так і Законом. Відповідно до ч. 3 ст. 131–1 Основного Закону України та ч. 1 ст. 40 Закону, Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України.

Так, у Проміжному висновку № 803/2015 щодо запропонованих змін до Конституції України CDL-PI(2015)016 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) схвально поставилися до запропонованих змін щодо призначення та звільнення Генерального прокурора з посади Президентом України за згодою Верховної Ради, але наголошували на необхідності прийняття рішення Верховною Радою України, з цього приводу кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України від її складу [12].

У наступному Висновку щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя CDL-AD(2015)027 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), прийнятого 24–25 жовтня 2016 р., знову звертали увагу на те, що єдина рекомендація, яку не було виконано, стосується способу призначення та звільнення Генерального прокурора. Це робить Президент України за згодою Верховної Ради України, але «без кваліфікованої більшості, яка є необхідною», як це рекомендувалося в Проміжному висновку. Варто зауважити, що до невиконання цієї рекомендації Венеціанська комісія поставилася з розумінням, самостійно обґрунтувавши причину невиконання своєї ж рекомендації тим, що в Україні утворилася складна політична ситуація [13].

Дійсно, запропонована пропозиція Венеціанської комісії щодо порядку призначення та звільнення Генерального прокурора України кваліфікованою більшістю голосів зменшила б саме політичний вплив на самого Генерального прокурора України, але не виключила б його повністю.

Нинішній порядок призначення найвищого посадовця у системі органів прокуратури де-юре та де-факто залишає можливість політичного впливу на майбутнього Генерального прокурора України.

Доречно було б внести зміни в чинне законодавство в частині того, щоб надати повноваження щодо призначення кандидата на цю посаду найвищому органу прокурорського самоврядування – Всеукраїнській конференції прокурорів.

Висновки. Нинішня законодавчо закріплена процедура призначення Генерального прокурора України та кваліфікаційні вимоги, що висуваються до нього, потребують змін у бок збільшення вимоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / О.І. Медведько; ОНЮА. – Одеса, 2010. – 2015 с.
2. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10 / М.В. Косюта. – Х., 2002. – 467 с.
3. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.10 / В.В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.
4. Басараб Р. Нормативно-правова регламентація діяльності Генерального прокурора України / Р. Басараб // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 6–12.
5. Полянський Ю.Є. Долежан В.В. Посилення гарантій незалежності органів прокуратури та прокурорів // Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан / Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 р.). – К.: Академія прокуратури України. – 2006. – С. 57–62.
6. Ніндіпова В. Окремі питання визначення правового статусу Генерального прокурора України / В. Ніндіпова // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 р.). – К.: Академія прокуратури України. – 2006. – С. 63–66.
7. Брус І.І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду / І.І. Брус // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 1. – С. 208–211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsey.org.ua/1_2015/55.pdf.
8. Конституція України: 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-vp/print>.

9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page3>.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України: Закон України від 12 травня 2016 р. № 1355–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page3>.

11. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

12. Проміжний висновок № 803/2015 Щодо запропонованих змін до Конституції України CDL-PI(2015)016 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf.

13. Висновок Щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя CDL-AD(2015)027 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), прийнятого 24–25 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>.