

10. Домашенко О.В. Организационно-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения в Украине : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / О.В. Домашенко. — К., 1993. — 22 с.
11. Жулев В.И. Ответственность участников дорожного движения / В.И. Жулев, С.И. Гирько. — М., 1987. — 160 с.
12. Лазарев В.В. Общая теория государства и права / В.В. Лазарев. — М., 1994. — 124 с.
13. Майоров В.К. Дорожное движение и безопасность / В.К. Майоров. — Челябинск, 1997. — 96 с.
14. Новіков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху : дис. канд. юрид. наук. : 12.00.07 / В.В. Новіков. — К., 1997. — 198 с.
15. Офіційний сайт Департаменту ДАІ МВС України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://www.sai.gov.ua/>
16. Прохоров Д.М. Концептуальні основи визначення дорожнього руху як невід'ємної частини процесу організації безпеки дорожнього руху в Україні / Д.М. Прохоров // Вісник Запорізького юридичного інституту — 2006. — № 2. — С. 93—98.
17. Товстуха С.О. Теоретичні основи державного управління у сфері безпеки дорожнього руху України / С.О. Товстуха // Інвестиції : практика та досвід — 2011 — № 4. — С. 103—103.

УДК 342.9 : 343.163 : 352/354 (477)

Долгий О. О., к.ю.н., с.н.с., провідний науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України

Горзов А. П., провідний науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України

Адміністративний та правовий аспекти кадрового забезпечення прокуратури України в умовах прокурорського самоврядування

У статті здійснено спробу висвітлити проблемні аспекти кадрового забезпечення органів прокуратури, що пов'язані із запровадженням та функціонуванням в Україні інституту прокурорського самоврядування. Вирішуючи вказані завдання, автори приділяють увагу адміністративному та правовому аспектам, що стосуються участі органів прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового забезпечення прокуратури, обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законодавством. Пропонуються заходи з удосконалення цієї діяльності.

Ключові слова: прокуратура, прокурорське самоврядування, кадрове забезпечення, організація діяльності, адміністративна посада, всеукраїнська конференція працівників прокуратури, Рада прокурорів України.

В статье предпринята попытка осветить проблемные аспекты кадрового обеспечения органов прокуратуры, связанные с внедрением и функционированием в Украине института прокурорского самоуправления. Для решения указанной задачи, авторы уделяют внимание административному и правовому аспектам участия органов прокурорского самоуправления в определении потребностей кадрового обеспечения прокуратуры, избрании или назначении прокуроров в состав других органов в случаях и в порядке, установленными законодательством. Предлагаются меры совершенствования этой деятельности.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорское самоуправление, кадровое обеспечение, организация деятельности, административная должность, всеукраинская конференция работников прокуратуры, Совет прокуроров Украины.

The article is an attempt to highlight the problematic aspects of personnel support of the prosecution

related to the implementation and operation in Ukraine Institute of prosecutorial authorities. Solving these tasks, the authors pay attention to administrative and legal aspects concerning the participation of prosecutorial authorities in determining staffing needs prosecutors, election or appointment of prosecutors in other organs in cases and the procedure established by law. Some measures to improve this work.

Keywords: public prosecutor's office, prosecutorial authorities, personnel support of, organization of activities, administrative position, Ukrainian Conference of Employees for prosecutors, Prosecutors Council of Ukraine.

Актуальність теми дослідження та постановка проблеми у загальному вигляді. Довготривала розробка нової редакції Закону України „Про прокуратуру”, що піддавалася пильній увазі громадськості й супроводжувалася оцінками європейських експертів та вітчизняних юристів, на решті, завершилася прийняттям Закону України „Про прокуратуру” від 14.10.2014 р. № 1697-VII [1] (далі — Закон „Про прокуратуру”). Наразі в нашій державі діє оновлений законодавчий акт, який визначає правові засади організації й діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Закон „Про прокуратуру” передбачає якісно нові підходи до формування засад діяльності прокуратури та їх реалізації, її організації, порядку зайняття посади прокурора та звільнення прокурора з адміністративної посади, механізму його дисциплінарної відповідальності, функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прокурорського самоврядування та ін. Останнє положення — введення в Закон інституту прокурорського самоврядування, що є новацією, на наш погляд, підлягає підвищеній увазі та належному науковому супроводженню розвитку його функціонування на практиці. Це питання актуалізується з причини підвищення вимог суспільства до відомчої кадрової політики, якості кадрового забезпечення прокуратури України в умовах її реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв’язання даної проблеми. Проблемні аспекти, пов’язані із правовим та організаційним забезпеченням професійного самоврядування, досліджували у своїх працях О. Білова, М. Дмитрова, А. Іванцова, О. Коротун, В. Кривенко, Д. Фіолевський, С. Штогун й ін. Проте, існуючі недоліки в кадровому забезпеченні органів прокуратури обумовлюють необхідність вироблення і реалізації науково-обґрунтованих заходів щодо їх усунення та подальшого вдосконалення правових засад роботи з кадрами з урахуванням запровадження інституту прокурорського самоврядування в Україні. Останнє визначено нами в якості завдання роботи, при реалізації якого ми спираємося на цільове дослідження з окреслених питань [2], проведене на базі Національної академії прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Питанням прокурорського самоврядування присвячені глава 1 „Загальні засади прокурорського самоврядування” (статті 65-66) та глава 2 „Органи прокурорського самоврядування” (статті 67-72) розділу VIII Закону „Про прокуратуру”.

Слід зазначити, що в положеннях вказаного Закону особлива увага приділяється розмежуванню в прокуратурі України самоврядного та забезпечувального елементів її системно-структурної організації. У зв’язку із цим, в теорії виділяють два її самостійних елементи — це органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури [3, с. 22].

Функціонування інституту прокурорського самоврядування щодо кадрового забезпечення прокуратури дозволяє виділити тут два ключових аспекти. Перший — це кадрове забезпечення органів прокурорського самоврядування. Другий — діяльність органів прокурорського самоврядування щодо участі у визначенні потреб кадрового

забезпечення прокурорів та обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законодавством.

Розглянемо кожен із них більш детально.

1. Кадрове забезпечення органів прокурорського самоврядування. Висвітленню цього питання передують обов'язкове усвідомлення такої законодавчої вимоги, як системно-структурна організація прокурорського самоврядування, що відображена в Законі „Про прокуратуру”. У статті 66 „Організаційні форми прокурорського самоврядування” Закону визначено, що прокурорське самоврядування здійснюється через всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція працівників прокуратури (стаття 67 „Всеукраїнська конференція працівників прокуратури”). У свою чергу, Рада прокурорів України є вищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури (стаття 71 „Рада прокурорів України”). Слід ураховувати, що законодавчі вимоги до організації прокурорського самоврядування засвідчують взаємозалежність цих двох органів, що безпосередньо пов'язано з питаннями кадрового забезпечення, але в межах їх власної функціональної активності.

У відповідності до частини першої цієї статті 69 „Обрання делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури” Закону „Про прокуратуру”, делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обирають:

- 1) збори прокурорів Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України;
- 2) збори прокурорів регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури;
- 3) збори прокурорів місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

У частині другій статті 69 Закону „Про прокуратуру” передбачається, що делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обираються шляхом таємного голосування з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Це положення – з приводу „альтернативних кандидатів” – було критично оцінено представниками Венеціанської комісії. У її висновку № 735/2013 особлива увага звертається на елемент альтернативності в порядку обрання делегатів. На думку представників Венеціанської комісії, це положення може розглядатися двояко, а саме у площинах:

- 1) самого вибору кандидатів у делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури;
- 2) певної системи преференційного голосування.

На наш погляд, практична реалізація положень цієї статті має забезпечувати таку кількість кандидатів, яка гарантуватиме зборам прокурорів вибір між декількома бажаними бути обраним делегатом на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури.

Статтю 67 Закону „Про прокуратуру” визначено, що саме всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає членів Ради прокурорів України, приймаючи рішення щодо цього виключно шляхом таємного голосування (стаття 70 „Порядок проведення всеукраїнської конференції працівників прокуратури”).

У відповідності до статті 71 Закону „Про прокуратуру”, до складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких:

- 1) два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України;
- 2) чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур;
- 3) п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур;

4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Цей орган прокурорського самоврядування є повноважним за умови обрання не менше дев'яти членів.

Визначаючи засади функціональної діяльності Ради прокурорів України, законодавець передбачив специфічні вимоги й обмеження щодо обрання членів до її складу, та особливості їх роботи. Зокрема, відповідно до статті 71 Закону „Про прокуратуру“:

— прокурор, який перебуває на адміністративній посаді чи є членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, не може одночасно бути членом Ради прокурорів України;

— члени Ради прокурорів України здійснюють свої повноваження на громадських засадах;

— строк повноважень члена Ради прокурорів України становить 5-ть років без права повторного обрання.

Крім цього, для належної організації роботи та ефективного виконання завдань прокурорського самоврядування, в статті 71 Закону „Про прокуратуру“ передбачено, що члени Ради прокурорів України, на засіданні Ради, обирають із свого складу голову Ради прокурорів України, його заступника та секретаря.

Разом із тим, необхідно звернути увагу на ключову особливість у формуванні складу Ради прокурорів України: на відміну від всеукраїнської конференції працівників прокуратури до неї входять й особи, які не мають статусу прокурора, — це два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

II. Діяльність організу прокурорського самоврядування щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів та обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів, у випадках та в порядку, встановлених законодавством.

Відповідно до статті 67 Закону „Про прокуратуру“ всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає членів Вищої ради юстиції та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції і законів України. Згідно статті 131 Конституції України Вища рада юстиції складається з двадцяти членів, двох з яких призначає всеукраїнська конференція працівників прокуратури. Слід зазначити, що до складу Вищої ради юстиції входить за посадою Генеральний прокурор України.

У статті 67 Закону „Про прокуратуру“ передбачено, що всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає й членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Кількість членів, яких призначає цей орган прокурорського самоврядування, складає 5 прокурорів (стаття 74 „Склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів“). У статті 74 Закону „Про прокуратуру“ встановлені вимоги до членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Серед них: громадянство України, наявність вищої юридичної освіти та стаж роботи в галузі права не менше десяти років. Окрім цього, у вказаній статті визначаються й обмеження щодо роботи у Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Її членом не може бути призначений: народний депутат України, представник Кабінету Міністрів України, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, науковий чи науково-педагогічний працівник Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з числа наукових та науково-педагогічних працівників одного і того ж навчального закладу чи наукової установи.

Також слід ураховувати, що:

1) член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не може одночасно бути членом Ради прокурорів України;

2) одна і та ж сама особа не може здійснювати повноваження члена Комісії два строки підряд.

Без перебільшення, однією з найпомітніших новацій Закону „Про прокуратуру” є, серед іншого, те, що прокурорське самоврядування має на меті участь у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів. Так, відповідно до статті 71 вказаного законодавчого акту, Рада прокурорів України вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі, якщо Генеральний прокурор України не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру.

Необхідно зазначити, що питання, пов’язані з порядком звільнення прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді, доволі чітко регламентовані в статті 41 „Порядок звільнення прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді” Закону „Про прокуратуру”. Цього, на жаль, не можна сказати про наслідки внесення рекомендації щодо призначення прокурорів на адміністративні посади, а точніше – про механізм оскарження відмови Генерального прокурора України у призначенні прокурора на адміністративну посаду за рекомендацією органу прокурорського самоврядування.

На практиці, на наш погляд, питання, пов’язані з відмовою Генерального прокурора України у призначенні прокурора на адміністративну посаду за рекомендацією Ради прокурорів України, можуть призводити до неоднозначного застосування положень статті 71 Закону „Про прокуратуру”. Адже в разі, коли Генеральний прокурор України не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на адміністративну посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру. В цьому випадку, ми вважаємо, законодавцем витримано баланс можливостей Генерального прокурора України та Ради прокурорів України щодо призначення прокурорів на адміністративні посади у випадках, передбачених Законом.

Останнє мотивується наступним.

З однієї сторони, Рада прокурорів України вносить рекомендацію про призначення, а Генеральний прокурор України має право з нею не погодитися. З іншої – Генеральний прокурор України зобов’язаний внести іншу кандидатуру на розгляд Ради прокурорів України, але орган прокурорського самоврядування не зобов’язаний вносити рекомендацію про призначення саме цієї кандидатури.

Разом із тим, слід ураховувати, що прокурор, якому Генеральним прокурором України було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (стаття 39 „Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду”). Проте, статтею 77 „Повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів” Закону „Про прокуратуру”, право розгляду скарги такого виду за Комісією не передбачено.

Таким чином, проведене дослідження надає підстави внести наступні пропозиції:

1. Внести зміни до вказаної статті 77 Закону „Про прокуратуру” та визначити, що до повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, серед іншого, належить: „Розгляд скарг на відмову Генерального прокурора України у призначенні на адміністративну посаду прокурора, рекомендованого Радою прокурорів України”.

Процедура ж розгляду цього питання має визначатися у Положенні про Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

2. Потребують доопрацювання правові норми, що регулюють функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Необхідно уникнути існуючих прогалин і дати відповідь на такі запитання:

1) яким чином відбуватиметься процедура оскарження відмови Генерального прокурора України про призначення прокурора, що рекомендується Радою прокурорів України, на адміністративну посаду?

2) яке рішення має право приймати Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за результатами розгляду скарги на відмову Генерального прокурора України про призначення прокурора, що рекомендується Радою прокурорів України, на адміністративну посаду?

3. Нормою права слід також чітко зафіксувати:

1) обов'язковість прийняття рішення за результатами розгляду скарги на відмову в призначенні на адміністративну посаду, його форма та строки виконання;

2) граничну кількість оскаржень від прокурора, якому відмовлено у призначенні на адміністративну посаду за рекомендацією Ради прокурорів України.

Наведене вище дозволяє в якості **висновку** зазначити:

1. Щодо функціонування інституту прокурорського самоврядування, у площині кадрового забезпечення органів прокуратури, доцільно виділяти два ключові аспекти:

1) кадрове забезпечення органів прокурорського самоврядування;

2) діяльність органів прокурорського самоврядування щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів та обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законодавством.

2. При вирішенні проблемних питань адміністративного та правового характеру, що окреслені в цій роботі, необхідно, з однієї сторони, враховувати правовий статус Генерального прокурора України як особи, котра організовує діяльність органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання покладених функцій, а з іншої – унеможливити підстави надання органам прокурорського самоврядування нехарактерних для такої інституції повноважень.

3. Розробка та впровадження заходів з удосконалення інституту прокурорського самоврядування має відбуватися виключно з урахуванням того, що завдяки самостійному колективному вирішенню питань внутрішньої діяльності прокуратури повинні забезпечуватися незалежність, гарантуватися захист професійних прав прокурорів і створюватися належні умови для виконання прокурорами службових обов'язків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру : Закон України : від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1382605551396581>

2. Долгий О.О. Прокурорське самоврядування : монографія / [І. М. Козьяков, А. М. Мудров, О. О. Долгий та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 68 с.

3. Долгий О.О. Прокурорське самоврядування в Україні: оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської Комісії / О. О. Долгий, Н. С. Наулік // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 21-24.