



УДК 347.963(477)

Д. Добровольський,
аспірант кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРІВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Вітчизняна прокуратура проходить процес реформування, що пов'язано із суттєвим оновленням законодавства, яке по-новому визначає систему прокуратури, визначає статус прокурора, систему прокурорського самоврядування. Суттєвих змін зазнали й гарантії функціонування прокуратури та безпосередньо гарантії незалежності прокурорів. Важливе місце серед цих гарантій посідає формування кадрового складу органів прокуратури, що має відбуватися принципово на нових засадах, порівняно з положеннями Закону про прокуратуру 1991 року. Процес добору прокурорів сьогодні проходить стадію становлення як із організаційного боку, так і на рівні нормативного регулювання, що вимагає ретельної уваги з боку науковців і практиків особливо в контексті забезпечення гарантій незалежності прокурорів.

Мета статті полягає в дослідженні окремих аспектів добору прокурорів із позицій реалізації гарантій незалежності прокурорів. Аналіз цього питання може дати змогу виявити певні суперечливі моменти чинного законодавства в цій сфері та можливі загрози незалежності прокурорів.

Для того щоб установити сутність тієї чи іншої гарантії забезпечення незалежності прокуратури, спочатку варто звернутися до лексичного значення терміна «гарантія», який у довідковій літературі має такі тлумачення: порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; передбачене законом чи певною угодою зобов'язання; законодавчо закріплені засоби охорони прав і свобод громадян,

способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства й держави; умови, що забезпечують успіх чого-небудь; відповідальність за що-небудь [1, с. 222; 2, с. 55].

У юридичній літературі гарантії розглядаються як система умов, засобів і способів, за допомогою яких забезпечуються реалізація, впровадження або охорона того чи іншого блага, явища або принципу [3, с. 553–555]; певні засоби, умови, способи, фактори, їх сукупність або систему реалізації певних прав і законних інтересів [4, с. 36]. Більшість досліджень теоретичного характеру щодо визначення гарантій, як правило, пов'язані з правовим статусом особи в суспільстві та державі [5, с. 28].

Поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [6]. На думку Д. Златопольського, гарантії – це умови й засоби, які забезпечують здійснення, втілення в життя основних прав, свобод і обов'язків громадян [7, с. 176]. О. Скакун із цього приводу правильно зазначила, що коли немає гарантій, то проголошені права і свободи набувають форми виключно «заяв про наміри» [8, с. 203], тобто стають звичайними деклараціями, які не мають практичного підґрунтя.

Гарантії незалежної реалізації повноважень прокурора створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійс-

нення прокурором цих повноважень [9, с. 68–72].

Юридичні гарантії як вид спеціальних гарантій законності включають, по-перше, повноту та ефективність юридичних норм, що адекватно відображають основні закономірності й тенденції розвитку суспільства; по-друге, високий рівень контролю та нагляду за реалізацією законності, направленої на своєчасне виявлення, запобігання та припинення правопорушень; по-третє, ефективність заходів юридичної відповідальності й захисту, які зумовлюють відновлення порушених прав та обов'язків і здійснення впливу на правопорушників; по-четверте, якісну роботу компетентних органів влади щодо забезпечення законності в різних сферах життєдіяльності суспільства; по-п'яте, постійне вдосконалення та покращення юридичної діяльності; по-шосте, розвинуту правову свідомість і високу правову культуру населення країни [10, с. 427].

Відповідно до частини 1 статті 16 Закону про прокуратуру, незалежність прокурора насамперед забезпечується, окрім іншого, «особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності» (пункт 1).

У сучасних умовах, коли висувуються підвищені вимоги до функціонування всієї правоохоронної системи, коли її діяльність зумовлює вдосконалення суспільних відносин у найрізноманітніших сферах, набуває особливої важливості питання якісного оновлення прокурорського складу. Отже, одним із головних напрямів організації діяльності будь-яких органів, зокрема органів прокуратури, є вироблення стратегії роботи з кадрами, серед найважливіших напрямів якої має бути врегулювання та якісна організація процесів формування кадрового складу цього правоохоронного органу. Проте вдосконалення цього процесу має забезпе-

чувати і якісне кадрове формування, і незалежність майбутніх працівників.

Колишній перший заступник Генерального прокурора України С. Винокуров ще у 2008 році на засіданні колегії Генпрокуратури цілком справедливо відзначив: «Назрілою є необхідність глибокого аналізу справ з кадровим забезпеченням органів прокуратури і конституційного визначення нових підходів до вирішення кадрових проблем відомства» [11, с. 7–21], що не втрачає своєї актуальності й сьогодні.

Дослідження нового законодавства про прокуратуру дає можливість зробити висновок, що запроваджений новий порядок зайняття посади прокурора досить сильно нагадує порядок зайняття посади професійного судді, що й не дивно в умовах реалізації ідеї наближення правового статусу прокурорів до правового статусу суддів.

Цілковитою новелою став запроваджений порядок, який передбачає зміну переліку кваліфікаційних вимог до майбутніх прокурорів, насамперед установлення наявності дворічного стажу роботи в галузі права. Безпосередньо процес зайняття посади прокурора сьогодні складається аж із тринадцяти етапів і є досить тривалим, якщо його порівнювати з порядком, передбаченим Законом про прокуратуру 1991 року.

Повністю підтримуючи запроваджені зміни, все ж таки доцільно висловити окремі зауваження. Зокрема, статтею 30 нового Закону про прокуратуру встановлюється перелік документів, які особа повинна подати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для участі в конкурсному заміщенні посади прокурора. Загалом не має бути складностей зі збирання необхідних документів, водночас існує загроза того, що в деяких випадках особа з об'єктивних причин буде не в змозі подати окремі документи. Мова йде передусім про копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних). Свого часу під час проведення добору



на посади суддів виникла ситуація, за якої у військкоматах по всій країні не вистачало бланків військових квитків, а оперативнo забезпечити військкомати необхідною кількістю цих документів не було змоги. Унаслідок цього окремі кандидати з формальних причин не були допущені до складання кваліфікаційного іспиту. Зважаючи на це, з метою уникнення аналогічних проблем під час добору прокурорів пропонуємо пункт 7 частини 1 статті 30 викласти в такій редакції: «... копію військового квитка (для військовозобов'язаних) або документа, що його замінює».

Після подання всіх необхідних документів особа допускається до складання кваліфікаційного іспиту, про що приймається відповідне рішення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Оскільки механізм добору прокурорів, відповідно до Закону про прокуратуру 2014 року, ще перебуває в стадії свого становлення, то й неминучі організаційні проблеми з його організації та проведення. Насамперед варто дуже уважно поставитися до змісту питань, що включаються до програми підготовки, щоб уникнути можливих труднощів, зумовлених редакцією самих питань, переліку поданих можливих відповідей (наприклад, завдання передбачає надання особою лише одного правильного варіанта відповіді, натомість серед можливих варіантів подано два й більше правильних варіантів), постановки питань із посиланням на застаріле законодавство тощо. Аналогічні складності виникали під час складання особами кваліфікаційного іспиту для зайняття адміністративних посад у місцевих прокуратурах.

Наступною проблемою стала технічна неготовність до проведення кваліфікаційного іспиту під час добору прокурорів на адміністративні посади до місцевих прокуратур. Із технічного погляду іспит відбувався за комп'ютером, на якому запускалася програма,

що містила завдання у формі тестів. З метою ідентифікації особи, яка складає іспит, їй надавалися персональні ключі для входу до програми, а результат складання іспиту одразу фіксувався на сервері Генеральної прокуратури України. Однак справа в тому, що сервери Генеральної прокуратури були перевірені в т. зв. тестовому режимі, в процесі ж складання іспиту, особливо в його перший день, виявилось що сервери не розраховані на таке значне навантаження, що призвело на початкових етапах до унеможливлення входу до тестової програми задля складання іспиту, виникали проблеми зі збереженням результатів складання іспиту. Зрозуміло, що коли робиться принципово нова справа, то неможливо уникнути технічних проблем, проте головне в цьому випадку, щоб цей досвід урахувався в майбутньому.

Після складання іспиту та проходження спеціальної перевірки особа мусить пройти протягом одного року спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань і формування навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики (стаття 33 Закону про прокуратуру).

Щодо проходження спеціальної підготовки прокурор Кіровоградської регіональної прокуратури А. Коваленко звернув увагу, що «на сьогодні у більшості країн Ради Європи проходження такої підготовки майбутніми прокурорами є обов'язковою умовою перед першим призначенням на посаду. Цікаво, що строки початкової підготовки прокурорів у країнах Ради Європи є досить різними – від декількох місяців до шести років. Так, у Болгарії вона триває 9 місяців, у Нідерландах – 6 років. Повчальним є досвід наших польських колег, де підготовка кандидатів здійснюється Національною школою судочинства і проходить у два етапи:



загальна (12 місяців) та спеціальна (30 місяців)» [12].

У сучасних доволі складних умовах виникає питання: чи будуть кандидати на посаду прокурора в змозі з економічного погляду пройти встановлену законом спеціальну підготовку? Видається, що ситуацію не виправляє й частина 2 статті 33, за якою передбачено, що «у період проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки йому щомісячно виплачується стипендія не менше двох третин посадового окладу прокурора місцевої прокуратури», особливо зважаючи на те, що кандидат на посаду прокурора повинен буде постійно протягом року проживати в м. Києві задля проходження підготовки в Національній академії прокуратури.

Уже зараз існують обґрунтовані побоювання, що така спеціальна підготовка буде доступною лише матеріально забезпеченим громадянам. Тим більше свого часу в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» також була передбачена для кандидатів на суддівську посаду стипендія під час проходження спеціальної підготовки, яка прив'язувалася до посадового окладу судді, проте згодом ця норма була скасована з огляду на потребу значних матеріальних витрат із Державного бюджету України. Видається, що існує аналогічна небезпека й щодо прокурорів. Можливим варіантом у цій ситуації є передбачення можливості проходження спеціальної підготовки не лише в м. Києві, а й у т. зв. регіональних центрах за зразком Національної школи суддів України. У такому разі кандидат на посаду прокурора не повинен увесь рік мешкати в столиці, матиме змогу пройти спеціальну підготовку якнайближче до постійного місця проживання.

Наступним етапом після проходження спеціальної підготовки є проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора.

Відповідно до статті 34 Закону про прокуратур, Кваліфікаційно-дисциплі-

нарна комісія прокурорів проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. У разі наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права. За результатами конкурсу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якому кандидат подавав заяву (частини 4 й 5).

Керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки, передбаченої антикорупційним законодавством, своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора не пізніше 30 днів із дня отримання подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (стаття 35 Закону). Особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складення Присяги прокурора (стаття 36 Закону).

Варто підтримати позицію О. Свиди, що прокурорська присяга «має важливе морально-психологічне значення, оскільки особа публічно бере на себе обов'язок сумлінно виконувати покладені на неї обов'язки» [13, с. 46–50], а її складання має юридичне значення, оскільки пов'язано з моментом набуття повноважень. На відміну від Закону про прокуратуру 1991 року, текст присяги в якому з'явився лише у 2010 році, у новому Законі від 14 жовтня 2014 року присяга одразу закріплена в статті 36. Текст Присяги підписується прокурором і зберігається в його особовій справі. Процедура складення Присяги визначається Генеральним прокурором України, а про її складення вноситься запис у трудову книжку.

Частина 3 статті 46 Закону про прокуратуру 1991 року містила аналогічне положення, що процедура прийняття присяги повинна визначатися Генераль-



ним прокурором України. З метою практичного втілення вказаної норми Закону 21 січня 2011 року було затверджено Генпрокурором відповідний Порядок [14]. За даними інформаційно-пошукових систем нормативно-правових актів, указаний Порядок 2011 року сьогодні залишається чинним, а отже, аналіз його положень у науковій літературі не втрачає актуальності.

Варто підтримати позицію О. Свида з приводу того, що потребує корегування пункт 6 Порядку, відповідно до якого «у разі, коли присягає кілька осіб, за рішенням керівника прокуратури Присягу може зачитати один з них, після чого всі працівники, які прийняли Присягу, скріплюють її текст своїм підписом». Науковець слушно звертає увагу на значне морально-психологічне значення прийняття присяги, а отже, за будь-яких умов кожна особа має не лише скріплювати текст присяги підписом, а проголосувати її особисто, як це відбувається під час складення військової присяги [13, с. 48].

Від себе варто додати, що застосоване в назві Порядку словосполучення «прийняття присяги» є повним русизмом, а отже, новий Порядок повинен називатися відповідно до нормативів української мови – «складення присяги», і саме це словосполучення фігурує в статті 36 чинного Закону про прокуратуру.

Із позиції предмета дослідження звертає увагу той факт, що ні в тексті присяги (стаття 36), ні серед переліку обов'язків, визначених у частині 4 статті 19, немає обов'язку або урочистої обіцянки особи поважати незалежність інших прокурорів. У статті 19 ідеться лише про обов'язок виявляти повагу до інших осіб під час здійснення свої повноважень. Лише відповідно до пункту 8 частини 1 статті 43 Закону про прокуратуру, втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках або порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора,

службових, посадових осіб чи суддів у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення є підставою для притягнення такого прокурора до дисциплінарної відповідальності, що має сприяти зміцненню т. зв. внутрішньої незалежності прокурорів усередині прокурорської системи.

Водночас навряд чи можна погодитись із ситуацією, коли перелік підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності системно не узгоджується зі змістом присяги та переліком визначених обов'язків прокурорів, у зв'язку з чим пропонуємо до передбаченого в статті 36 Закону про прокуратуру тексту присяги додати пункт такого змісту: «... поважати незалежність інших прокурорів».

Має бути вдосконалена й сама процедура призначення прокурорів на адміністративні посади. В Україні наприкінці 2015 – на початку 2016 років вперше проведено добір відповідно до Закону про прокуратуру 2014 року та нових актів Генпрокуратури. Цей процес складався зі складення тестування з метою виявлення рівня теоретичних знань у галузі права, тестування на загальні здібності, психологічного тестування (результати мали виключно рекомендаційний характер) і співбесіди в конкурсній комісії Генеральної прокуратури України, що он-лайн трансливалася в мережі Інтернет. Практика показала, що слабким місцем такого добору стала саме співбесіда в Генеральній прокуратурі, оскільки склалася ситуація, коли особи, які очолювали за рейтингом списки на адміністративні посади у відповідних прокуратурах, за відсутності об'єктивних причин після співбесіди, відповідно до складення остаточного рейтингу, вибували з конкурсу або формально брали надалі участь у конкурсі, проте реально претендувати на зайняття адміністративної посади



ди вже були не в змозі. Отже, метою вдосконалення має бути вироблення чітких критеріїв оцінювання кандидатів на посади в прокуратурі на кожному етапі, що максимально повинно усунути елементу суб'єктивізму.

Отже, лише практична реалізація гарантій незалежності прокуратури забезпечить ефективне функціонування цього правоохоронного органу. Однією з найважливіших у системі гарантій незалежності в Законі про прокуратуру та науковій літературі розглядається механізм добору прокурорів. На підставі наукового аналізу нормативних і наукових джерел можемо висловити думку, що запровадження механізму добору прокурорів, зокрема, і на адміністративні посади принципово відрізняється від попереднього порядку такого добору, оскільки містить низку позитивних новел у частині забезпечення незалежності прокуратури. Водночас, попри всі позитивні моменти, запровадження порядку також потребує вдосконалення, метою чого має бути усунення окремих суперечливих моментів добору прокурорів задля забезпечення максимальної об'єктивності.

Ключові слова: прокуратура, незалежність, реформування прокуратури, добір прокурорів, присяга прокурора.

У статті досліджуються проблемні питання щодо реалізації засади незалежності прокуратури, зокрема, в процесі добору прокурорів на посади. На підставі системного аналізу положень чинного законодавства надаються пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання й організаційних аспектів добору прокурорів задля забезпечення їхньої незалежності.

В статье исследуются проблемные вопросы относительно реализации принципа независимости прокуратуры, в частности, в процессе подбора прокуроров на должности. На основе системного анализа положений действующего законодательства вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования

и организационных аспектов подбора прокуроров с целью обеспечения их независимости.

The Problematic issues regarding the implementation of the prosecutor's office principle of the independence, in particular, in the process of the prosecutors recruitment for the posts are analyzed in the article. Based on a systematic analysis of the current legislation makes proposals on improvement of legal regulation and organizational aspects of the prosecutors recruitment in order to ensure their independence.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х. : Фоліо, 2002. – 543 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5. – 2004. – 736 с.
4. Судоустрій України : [підручник] / [С.В. Ківалов, Ю.Є. Полянський, М.В. Косюта, В.В. Долежан] ; за ред. С.В. Ківалова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 384 с.
5. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01; 12.00.02 / А.М. Колодій. – К., 1998. – 391 с.
6. Юридична енциклопедія. – К., 1998. – Т. 1 : А. – 1998. – 555 с.
7. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии : [учебник] / Д.Л. Златопольский. – М. : Зерцало, 1999. – 320 с.
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.В. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
9. Кравчук В. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект / В. Кравчук // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – К., 2010. – С. 68–72.
10. Теория государства и права : [курс лекцій] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов, 1995. – 560 с.
11. Винокуров С. Из виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням до-



бору, розстановки, професійної підготовки та вихованню кадрів, 15 квітня 2008 року / С. Винокуров // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 7–21.

12. Коваленко А. У процесі створення нової прокуратури основна мета – повернення довіри до прокурора / А. Коваленко // Офіційний сайт Кіровоградської регіональної прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kir.gp.gov.ua/ua/comments.html?_m=publications&_t=rec&id=162614.

13. Свіда О.Г. До питання щодо інституту присяги прокурорських працівників / О.Г. Свіда // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – К., 2011. – Вип. 59. – С. 46–50.

14. Порядок прийняття Присяги працівника прокуратури та заходи щодо його виконання : Наказ Генерального прокурора України від 21 січня 2011 року № 5 // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://gp.gov.ua>.

