

УДК 347.97/.99:343.163

Марія Сурженко,

здобувачка кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
прокурор відділу прокуратури Харківської області

ВИМОГИ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ КЕРІВНИКА ПРОКУРАТУРИ РАЙОНУ

У статті аналізуються вимоги до осіб, які можуть обіймати керівні посади в органах прокуратури, в тому числі посаду прокурора району. Здійснюється класифікація таких вимог на загальні, спеціальні двох рівнів і додаткові. Аналізуються наукові точки зору вказаної проблематики, чинне законодавство, законопроекти та зарубіжна практика. Формується авторське бачення на перелік обов'язкових вимог для осіб, які бажають обійняти посаду прокурора району або іншу керівну посаду в органах прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, прокурор району, вимоги до працівника прокуратури.

У наш час робота з кадрами в органах прокуратури виходить на перше місце. Суспільство очікує суттєвого покращення ефективності прокурорської діяльності і в першу чергу це залежить саме від осіб, які працюють на прокурорських посадах. Держава повинна забезпечити формування високопрофесійного кадрового складу органів прокуратури, оцінку його за результатами професійної діяльності, стабільність кадрового складу й необхідну його ротацию. Особливе значення і актуальність у цьому контексті набувають питання вимог до осіб, які очолюють органи прокуратури, обіймають керівні посади, виконують управлінські функції.

Особливостям формування кадрового складу органів прокуратури та вимогам до її працівників присвятили свої праці такі вчені як І. О. Артеменко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, О. М. Толочко та ін. Але вважаємо за потрібне зазначити, що проблематиці вимог до осіб, що обіймають посаду прокурора району та інші керівні посади, обсягу їх нормативного закріплення та порядку їх перевірки приділяється замало уваги як у наукових дослідженнях, так і у чинному законодавстві, тому й потрібне додаткове вивчення та обговорення.

У Законі України «Про прокуратуру» (далі — Закон) [1] організації кадрової роботи в органах прокуратури присвячено Розділ IV. Цим розділом передбачені вимоги, обов'язкові для ухвалення рішення про призначення осіб на посади прокурорів, у тому числі прокурора району. Відповідно до ст. 46 Закону прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів — віком не молодше 25 років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Вказаного обсягу вимог до працівників органів прокуратури та її керівників недостатньо для забезпечення прозорого, об'єктивного відбору найкращих кадрів на конкурсних засадах, тому він деталізується на рівні відомчих актів та інших законів.

Якщо класифікувати вимоги, що висуваються до осіб, які бажають обійняти посаду районного прокурора, то можна виділити загальні (характерні для всіх державних службовців), спеціальні двох

рівнів (обов'язкові для всіх працівників прокуратури й виключно для кандидатів на керівні посади) і додаткові (для керівників органів прокуратур, обумовлені відомчими нормативними актами). За рівнем нормативного закріплення можна говорити про вимоги, сформульовані в Законі і визначені відомчими нормативними актами, що доповнюють або пояснюють вказані в законі.

Загальні вимоги встановлюються до осіб, що бажають стати державними службовцями. Нагадаємо, що відповідно до чинного Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII [2] його положення не поширюються на Генерального прокурора України і його заступників, правовий статус яких регулюється виключно Законом. У Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI [3], який вступить в силу 01.01.2015 р., зазначається, що його дія не поширюється на всіх працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини. Але вимоги, що сформульовані у названих законах (чинному і перспективному), актуальні для працівників прокуратури і повинні бути названі.

Так, перспективним Законом «Про державну службу» встановлюється, що право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряду підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою. На державну службу не може вступити особа, яка: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення — протягом року

з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави. Також не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам (ст. 15).

Як ми бачимо, майбутній Закон України «Про державну службу» є достатньо прогресивним, об'єднує у межах однієї статті і характеристику права на державну службу, і обмеження, і вказівку про необхідність враховувати потребу у професійній компетентності, напряду підготовки (спеціальності).

До спеціальних вимог, яким повинні відповідати всі працівники прокуратури, можна віднести громадянство України, вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості (ч. 1 ст. 46 Закону). Також Закон зазначає, що не може бути прийнята на посаду прокурора або слідчого прокуратури особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчиненням корупційного правопорушення. Крім того, на прокурорів та слідчих прокуратури поширюються інші обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [4].

Також варто зазначити, що особам, які будуть призначені в органи прокуратури, в тому числі і на посади прокурорів району, одразу забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передба-

чено Конституцією або законами України. Ці обмеження не поширюються лише на прокурорів, які є членами Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі).

Як ми бачимо, вимоги Закону до осіб, які бажають працювати в органах прокуратури України, не можна назвати достатніми або повними. По-перше, перелік обмежень необхідно доповнити такими, що містяться в Законі України «Про державну службу», тому що, мабуть, всі розуміють, що працівником прокуратури може бути лише дієздатна особа (без можливих обмежень). Та не може бути особа, яка має громадянство іншої держави. По-друге, не можна охарактеризувати позитивно відсилання до інших законів при визначенні обмежень (йдеться про відсилання до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»). Всі обмеження щодо працівників прокуратури повинні бути визначені саме у спеціальному законі.

У наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15.12.2011 р. № 2гн [5] зроблена спроба конкретизувати вимоги та обмеження до працівників прокуратури. Зазначається, що забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів необхідно розглядати як ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, суспільних та державних інтересів. На прокурорсько-слідчих посадах повинні працювати професійно підготовлені, компетентні, принципові, добросовісні, з високими моральними якостями працівники. У кожному колективі необхідно створити атмосферу доброзичливості, взаємоповаги, відданості дорученій справі. Прокурорсько-слідчі посади варто комплектувати громадянами України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості, здатні за станом здоров'я успішно виконувати службові обов'язки, не притягувались до кримінальної відповідальності, за винятком реабілітованих, або адміністративної відповідальності за

вчинення корупційних правопорушень. При призначенні враховувати висновки спеціальних перевірок стосовно претендентів, у тому числі щодо відомостей, поданих ними особисто.

До обсягу і чіткості загальних вимог, що висуваються до працівників прокуратури, встановлені законом і конкретизовані відомчим наказом, є певні питання.

Наприклад, немає яких-небудь об'єктивних критеріїв, щоб однозначно відповісти на запитання про те, що слід віднести до необхідних ділових і моральних якостей для заміщення прокурорської посади. Нерідко при вирішенні питання про прийняття на роботу до органів прокуратури виходять із загальноприйнятих уявлень про необхідні професійні якості працівника прокуратури. Найчастіше це наявність диплома про вищу юридичну освіту, який ніби підтверджує необхідний рівень професіоналізму. Крім того, Законом встановлене правило, відповідно до якого особам при призначенні їх на посаду прокурора й слідчого може бути встановлено випробувальний термін тривалістю до одного року. Передбачається, що в цей період перевіряється насамперед професійна придатність співробітника, а також вивчається його особистість для формування висновку про наявність необхідних моральних якостей і стану здоров'я.

Варто сказати, що аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що при вирішенні питання про наявність необхідних якостей працівника прокуратури потрібно виходити із самостійності названих критеріїв відбору для роботи в органах прокуратури. Факт вищої юридичної освіти повинен додатково підтверджуватися висновком про професійну придатність для призначення на певну прокурорську посаду. Форми й методи визначення професійної придатності, на жаль, не встановлені. Здається, що кадрові служби органів прокуратури повинні більш чітко реалізувати у майбутньому ідею професійного відбору для роботи в органах прокуратури через розвиток системи конкурсного відбору й додаткової професійної підготовки.

Що стосується моральних якостей прокурорського працівника, то ці уявлення, напевно, ґрунтуються на загаль-

ноприйнятих нормах поведінки й моралі. У той самий час, виходячи з вимог присяги, яку повинні скласти особи, призначені на посаду вперше, можна виділити додаткові моральні якості, які повинен мати прокурор і слідчий. У зв'язку з цим передбачається, що прокурорські працівники повинні бути законослухняними, непримиренними до будь-яких порушень законів, повинні активно захищати інтереси особистості, суспільства й держави, чуйно й уважно ставитися до пропозицій, заяв і скарг громадян, дотримувати об'єктивності й справедливості при вирішенні долі людей, дорожити своєю професійною честю, бути зразком непідкупності, моральної чистоти, скромності, свято берегти й збільшувати кращі традиції прокуратури.

У цьому зв'язку необхідно визнати, що прокурорські працівники повинні мати додаткову психологічну й моральну підготовку для того, щоб упоратися з поставленими професійними завданнями в умовах діяльності, що значно ускладнилися.

Відповідно до Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України [6] для вивчення професійних та моральних якостей працівників прокуратури необхідно проводити кваліфікаційні та психологічні тестування (п. 6.5). Це майже єдине фіксування механізму визначення наявності потрібних моральних і ділових якостей працівників прокуратури, і, звісно, визнати його достатнім неможливо. Слід чітко визначити орган або осіб, які відповідальні за такі перевірки і тестування, категорії працівників і строки проведення тестування, програму тестування і можливі його результати.

Ще один критерій, на який варто було б звертати увагу, але який не зазначений у Законі в якості вимоги — стан здоров'я. Як відомо, спеціальних вимог до стану здоров'я прокурорських кадрів немає. При прийнятті на роботу до органів прокуратури кадрові служби виходять із власної думки про важливість тих або інших характеристик здоров'я. Загальноприйнято, що не приймаються на роботу особи, що мають психічні відхилення, а також фізичні недоліки, що перешкоджають виконанню роботи в якості

прокурора. При призначенні на посаду прокурора й слідчого кандидат проходить медичний огляд. На службу до органів й установ прокуратури не може бути прийнята особа, що має, відповідно до висновку медичної комісії, захворювання, яке перешкоджає виконанню посадових обов'язків, якщо для відповідної посади встановлені спеціальні вимоги до стану здоров'я.

До загальних вимог, що висуваються до керівників органів прокуратури, можна віднести ті, які Законом чітко визначаються окремо для осіб, які бажають обійняти посади саме прокурора району. Відповідно до ч. 12 ст. 46 Закону на посади районних і міських прокурорів призначаються особи віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років.

У Законі не визначається, на яких посадах в органах прокуратури потрібен стаж. Лише у наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15.12.2011 р. № 2гн [7] зазначається, що на посади міських, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокурорів рекомендуються працівники, які мають досвід роботи в апаратах прокуратур або працювали на посадах заступників міськрайпрокурорів. Також вказується, що перед призначенням на керівні посади доцільно практикувати стажування кандидатів у апаратах прокуратур вищого рівня та тимчасове покладання обов'язків за відповідними керівними посадами, а після призначення — надання необхідної практичної допомоги.

Що стосується можливості призначення на посаду прокурора району особи, що має суддівський стаж 3 роки, — це достатньо спірне положення чинного Закону. Виникає багато запитань при такому призначенні. Чи повинен мати такий кандидат на посаду стаж роботи в органах прокуратури чи інших правоохоронних органах? Яка можлива причина звільнення такої особи з суддівської посади? Чи достатньо такому кандидату виключно суддівського стажу, щоб без практики роботи в органах прокуратури одразу очолити один із них?

На наш погляд, в умовах чинного законодавства, без глибокої реформи органів прокуратури, без змін у місці прокуратури в системі державної влади і статусу працівників прокуратури зберігається суттєва різниця між суддівською практикою і прокурорською діяльністю. І сказати про те, що суддя, який з невідомих причин залишив суддівський корпус і звернувся до органів прокуратури для отримання роботи без практичного досвіду в цій системі буде здатним забезпечити ефективне керівництво районної прокуратури, майже неможливо.

Якщо аналізувати мінімальний вік, встановлений для кандидата на посаду прокурора району, то вбачається, що у майбутньому виникне потреба у його підвищенні. Враховуючи, що проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541-1 [8] передбачає наближення вимог до працівників прокуратури до вимог до суддів і створення подібної процедури відбору кандидатів, то початковий вік працівника прокуратури значно збільшиться. Наприклад, пропонується зобов'язати кандидатів у прокурорські працівники, крім наявності вищої юридичної освіти, проходити спеціальну підготовку протягом 2-х років. Тому під час подальшого реформування прокуратури України необхідно у майбутньому Законі збільшувати вік осіб, що обіймають адміністративні посади у прокуратурі і для прокурорів району встановити його — 27 років.

Додаткові вимоги — визначаються у відомчих нормативних актах і пояснюють, якими ще якостями повинна бути наділена особа, для того, щоб очолити посаду, в тому числі і прокурора району і забезпечити ефективне її функціонування.

Наприклад, Положенням про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України визначаються, в тому числі, і вимоги до потенційних кандидатів на керівні посади. Такими кандидатами можуть бути найбільш підготовлені прокурорсько-слідчі працівники, які мають системні професійні знання, успішно виконують службові обов'язки, проявляють ініціативу, володіють організаторськими здібностями та відповідними мо-

ральними якостями, мають стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років, підвищують свій професійний рівень.

Не можуть бути рекомендовані на посаду прокурора району особи, які мають дисциплінарні стягнення та за станом здоров'я не можуть виконувати роботу, пов'язану з підвищеними навантаженнями.

А у наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від 15.12.2011 р. № 2гн зазначається, що обов'язком працівника, зарахованого до кадрового резерву для призначення на посаду, в тому числі, прокурора району, є самостійне підвищення ділової та професійної кваліфікації, сумлінне та ініціативне готування себе до роботи на вищій посаді. Підготовка кадрового резерву для висунення на керівні посади проводиться за індивідуальними планами у разі відсутності у резервістів досвіду роботи на керівних посадах чи на відповідних посадах напрямах прокурорсько-слідчої діяльності (п. 7.1 Положення «Про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України» [9]).

В. П. Рябцев вважає, що для керівного складу органів прокуратури поряд з іншими моральними і професійними якостями важливе значення мають вміння керувати колективом, впливати на формування нових підходів до виконання службових обов'язків. До таких якостей належать: вміння інструктувати, здійснювати контроль виконання доручень підлеглими, практичне і постійне підвищення власної кваліфікації, здатність впливати на формування та підтримувати належний психологічний клімат у колективі [10].

Ми вважаємо, що наявність необхідних професійних знань для того, щоб претендувати на керівну посаду, наприклад, прокурора району, слід розглядати як сукупність знань, умінь і навичок прокурорського працівника, які він використовує при здійсненні своїх службових обов'язків. При цьому мають на увазі ті форми й методи професійної діяльності, які застосовуються на реально займаній посаді в органах прокуратури, а не ті, які прокурорський працівник

повинен освоїти, перебуваючи в кадровому резерві для висування.

Практичний досвід як умову для висування на посаду прокурора району необхідно розглядати не тільки з погляду терміну служби в органах прокуратури, хоча це також важливо враховувати, а більшою мірою з погляду наявних результатів прокурорсько-слідчої діяльності й успішності організації цієї діяльності. Прокурорський працівник повинен мати уявлення й демонструвати вміння працювати в стандартній для посади прокурора району умовах. Одночасно цей самий досвід роботи повинен свідчити про наявність у прокурорського працівника здібностей організувати не тільки власну роботу, а й роботу хоча б декількох осіб або колективу підрозділу прокуратури.

Організаторські здібності також потрібні і визначаються як уміння цілеспрямовано діяти в умовах деякої невизначеності, правильно сформулювати перед виконавцями завдання, розподілити види роботи, відшукати й застосувати стимулюючі працю мотиваційні фактори, контролювати хід і результати праці.

До моральних якостей осіб, яких можна висувати на керівні посади, слід віднести такі, які відображають їх став-

лення до виконання службових обов'язків, до власної персони й навколишніх осіб. Особи, які претендують на підвищення, повинні в період їх роботи продемонструвати такі якості, як доброзичливість, справедливість, безкорисливість, усвідомлення необхідності підпорядкування особистих інтересів суспільним, громадянська мужність і відповідальність, здатність усвідомити й об'єктивно оцінити свою власну поведінку. При цьому важливого значення набуває поведінка прокурорського працівника не тільки на службі, а й в особистому житті. Прокурорський працівник, виходячи з його призначення, повинен бути зразком виконання чинних законів і прийнятих у суспільстві правил поведінки.

Таким чином, на наш погляд, питання вимог і обмежень до працівників органів прокуратури, у тому числі тих, що обіймають керівні посади, є досить складним, вимагає постійного вивчення й кореляції, значно більшої уваги, ніж нині. І мінімальний вік прокурора району, і мінімальний стаж роботи, його якість та інші вимоги й обмеження повинні бути об'єктивно досліджені і підтверджені для подальшого нормативно-го закріплення.

ПРИМІТКИ

1. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

3. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 4. — С. 9. — Ст. 115.

4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 44. — С. 9. — Ст. 1764.

5. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора від 15.12.2011 р. № 2гн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

6. Про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України : положення, затверджене наказом Генерального прокурора України від 02.07.2012 р. № 59 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.

7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 15.12.2011 р. № 2гн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

8. Про прокуратуру : проект Закону України № 3541-1 від 05.11.2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48942.

9. Про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України : положення, затверджене наказом Генерального прокурора України від 11.04.2007 р. № 583ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.

10. Российский прокурорский надзор : учеб. для вузов / под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М. : НОРМА, 2002. — С. 100.

Сурженко Марія. Требования к кандидату на должность руководителя прокуратуры района.

В статье анализируются требования к лицам, которые могут занимать руководящие должности в органах прокуратуры, в том числе должность прокурора района. Проводится классификация таких требований на общие, специальные двух уровней и дополнительные. Анализируются научные точки зрения указанной проблематики, действующее законодательство, законопроекты и зарубежная практика. Формируется авторское видение перечня обязательных требований для лиц, желающих занять должность прокурора района или иную руководящую должность в органах прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, прокурор района, требования к работнику прокуратуры.

Surzhenko Maria. Requirements for candidates for the post of head of Office of Public Prosecutor of area.

In article are analyzed requirements to persons who can occupy supervising posts in bodies of Office of Public Prosecutor, including a post of the public prosecutor of area. Classification of such requirements of the general, special two levels and additional is spent. Analyzed the scientific points of view of the specified problematics, the current legislation, bills and foreign practice. Formed author's vision on the list of obligatory requirements for the persons, wishing to hold a post of the public prosecutor of area or other supervising post in bodies of Office of Public Prosecutor.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, a legal status of the public prosecutor, the public prosecutor of area, the requirement to the worker of Office of Public Prosecutor.