

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Попович Є.М.,
доктор юридичних наук,
прокурор м. Харкова

УДК 342.922

Функціонування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів

Обраний нашою державою курс на євроінтеграцію значною мірою позначився на процесах реформування багатьох державних інституцій, у тому числі й органів прокуратури України. Однак, не зважаючи на важливість дослідження проблем перебудови діяльності прокуратури в цілому та кадрової роботи в цьому державному органі, зокрема, у відповідності зі взятими нашою державою зобов'язаннями перед Радою Європи, проблематика адаптації кадрової роботи до європейських стандартів ще не була предметом наукового аналізу. Це обумовлює актуальність та новизну цієї статті, метою якої є дослідження відповідності роботи з кадрами в органах прокуратури України європейським стандартам та вироблення пропозицій щодо її удосконалення.

Побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС, правові засади якої визначені Законом України № 1629-IV від 18 березня 2004 року [1], обумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України. Як відомо, ще у 2001 році у своїй Резолюції № 1244 щодо виконання обов'язків і зобов'язань України, Парламентська Асамблея Ради Європи зобов'язала українських органів влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечити їх відповідність європейським стандартам. Разом з тим питання адаптації прокурорської системи України до європейських стандартів сьогодні ще досліджені недостатньо, що також обумовлює актуальність та новизну даної статті, метою якої крім вищевикладеної є визначення відповідності національного законодавства деяким вимогам Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи (надалі – Комітет Міністрів) державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства в аспекті кадрової роботи в органах прокуратури.

Як підкреслювалося у Рекомендації 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 року, прокуратура відіграє важливу роль в забезпеченні без-

пеки і свободи європейського співтовариства шляхом гарантування верховенства права, захисту від злочинів проти прав і свобод, забезпечення дотримання прав і свобод осіб, підозрюваних чи обвинувачуваних у вчиненні злочинів, а також шляхом нагляду за належним функціонуванням відомств, відповідальних за розслідування та переслідування правопорушень [2] Процес вироблення методологічних засад реформування прокуратури був досить тривалим, що цілком зрозуміло – зміна її правового статусу повинна відбуватися лише за умови вибору найбільш доцільного та науково обґрунтованого варіанту. Проте і затягувати даний процес не можна – зволікання з прийняттям рішення гальмує процеси подальшого розвитку і удосконалення органів прокуратури.

Якщо проаналізувати зміст Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724-1 зустрічі заступників міністрів [3], можна виділити блок питань, які безпосередньо пов'язані з управлінням органами прокуратури. У структурі Рекомендації вони містяться у Розділі «Гарантії, надані прокурорам для виконання їх функцій». Співставлення викладених у цьому Розділі рекомендацій з правовим статусом і особливостями управління в органах прокуратури України показує, що в цілому можна констатувати відповідність останніх європейським стандартам. Разом з тим певна кількість рекомендацій ще не в повній мірі реалізована та потребує відповідних змін в системі управління органами прокуратури.

Зупинимося на деяких положеннях Рекомендації № (2000) 19 докладніше. Відповідно до п. 5 вказаного документу держава повинна вжити заходів, щоб, зокрема: а) набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп, та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статеві приналежності, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище; б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; в) переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю (і далі за текстом). Слід зазначити, що більшість вищенаведених вимог враховані у національному законодавстві, разом з тим існують деякі відмінності. Так, відповідно до положень ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», яка має назву «Вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих», прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. При цьому не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих. Як можна побачити, у вказаних положеннях не враховано вимоги п. 5 Рекомендації № (2000) 19. Однак їх враховано у ст. 22 Кодексу законів про працю України, яка визначає, що забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу. Відповідно до Конституції України будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається. Вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватись законо-

Функціонування органів прокуратури України...

давством України [4]. Разом з тим не можна не звернути увагу, що Закон України «Про прокуратуру» у ч. 2 ст. 6 містить обмеження щодо членства у певних об'єднаннях громадян: працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів [5]. Крім того, у Законі України «Про прокуратуру», на відміну, наприклад, від Закону України «Про статус суддів», ч. 5 ст. 4 якого визначає, що трудові відносини суддів (крім суддів військових судів), не врегульовані цим Законом, визначаються законодавством України про працю [6], питання співвідношення загального і спеціального законодавства в аспекті трудових відносин з працівниками прокуратури не визначено. Вирішення цієї проблеми можливо двома шляхами: або шляхом доповнення Закону України «Про прокуратуру» положенням наступного змісту: «Трудові відносини працівників прокуратури (крім військових прокурорів і слідчих), не врегульовані цим Законом, визначаються законодавством України про працю», або шляхом включення положення щодо неприпустимості обмеження дискримінації під час прийняття на службу до органів прокуратури за такими ознаками, як статеві приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище, до Положення про проходження служби в органах та установах прокуратури України, в якому мають бути визначені правові засади регулювання службово-трудова відносин прокурорсько-слідчих працівників.

Аналізуючи питання відповідності національного законодавства пунктам б) і в) Рекомендації № (2000) 19, відповідно до яких кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; а переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю, необхідно зазначити, що, відповідно до ч. 3 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» 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 із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років [5]. Відповідно до п. 4 Розділу I Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 12.09.2005 року № 2958ц, при висуненні на керівні посади та переведенні до вищестоящих прокуратур проводиться дострокова атестація. При цьому, відповідно до п. 1 Розділу I означеного Положення, атестація – це управлінська кадрова процедура, спрямована на оцінку кваліфікації прокурорів і слідчих, а також працівників Академії прокуратури України, яким присвоєно класні чини, з метою: визначення відповідності працівників прокуратури та навчальних закладів займаним посадам, стану їх професійної підготовки; формування резерву кадрів на висунення; удосконалення професійної майстерності; визначення напрямів підвищення кваліфікації, професійної підготовки і перепідготовки; внесення і обґрунтування пропозицій щодо призначення та переміщення кадрів [7]. Згідно з вимогами Розділу III Положення на кожного працівника, який підлягає атестації, складаються атестаційні документи – біографічна довідка та характеристика ділових і особистих якостей. Службова характеристика повинна містити оцінку виконання працівником, який проходить атестацію, службових обов'язків, відомості про його професійну підготовку, творчі та організаторські здібності, ініціативність, компетентність, органі-

зованість і діловитість, відданість справі, морально-психологічні якості, риси характеру, ставлення до підлеглих, вміння приймати рішення у складних ситуаціях, стан здоров'я, поведінку в сім'ї та побуті, а також наявні недоліки в роботі та особистій поведінці, дані про усунення ним недоліків, зазначених у попередній атестації, та виконання рекомендацій атестаційної комісії. Характеристика завершується висновком про відповідність або невідповідність працівника займаній посаді чи про неповну службову відповідність з умовою повторного атестування через шість місяців чи через рік. Відповідно до п. 10 Розділу IV цього ж Положення працівник, якого комісією визнано таким, що не відповідає займаній посаді, не пізніше двох місяців після ознайомлення з рішенням може бути переведений за його згодою на іншу посаду. У разі відсутності такої згоди трудовий договір з ним розривається на підставі п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України (вказаний пункт передбачає розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу у випадках виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи, а так само в разі скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці). Отже, можна стверджувати, що процедура підвищення в посаді і переміщення з посад працівників органів прокуратури здійснюється відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, з урахуванням компетентності і досвіду роботи прокурорсько-слідчих працівників і цілком відповідає пп. б) п. 5 Рекомендації № (2000) 19.

Разом з тим необхідно зазначити, що вимоги до ротації прокурорсько-слідчих працівників, про які йдеться у пп. в) п. 5 Рекомендації № (2000) 19 у нормативному порядку не визначені. Ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» визначає лише, що строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів – п'ять років [5], але вказане положення не обумовлює правових вимог до ротації прокурорсько-слідчих працівників. Однак, як свідчить досвід діяльності органів прокуратури України взагалі і досвід прокуратури Харківської області зокрема, вміле та обґрунтоване використання ротації працівників органів прокуратури може бути дієвим важелем підвищення їх професійної майстерності і сприяти підвищенню ефективності роботи з формування резерву кадрів на висунення на керівні посади. Враховуючи це, було б доцільно доповнити Закон України «Про прокуратуру» наступним положенням: «Переміщення з посад прокурорсько-слідчих працівників здійснюється з метою підвищення їх професійного рівня, забезпечення стабільності кадрового складу і ефективності діяльності органів прокуратури».

На мою думку, реалізація запропонованих змін до Закону України «Про прокуратуру» не лише дозволить у повній мірі виконати вимоги Рекомендації № (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства, але й сприятиме підвищенню ефективності управлінської діяльності в органах прокуратури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

Функціонування органів прокуратури України...

2. Роль прокуратури в демократичному суспільстві : Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 року / [Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи»]. – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006.

3. Рекомендація № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам-членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального судочинства : прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724-1 зустрічі заступників міністрів / [Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи»]. – К. : Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006.

4. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

5. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

6. Про статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

7. Про затвердження Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12.09.2005 року № 2958ц.

Попович Є. М. Функціонування органів прокуратури України відповідно до європейських стандартів

У статті автор аналізує процес реформування діяльності органів прокуратури України в цілому та особливості управління в органах прокуратури зокрема, відповідно до стандартів Європейського Союзу, висуває пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: євроінтеграція, європейські стандарти, органи прокуратури, кадрова робота, відповідність законодавства.

Попович Е. Н. Функционирование органов прокуратуры Украины в соответствии с европейскими стандартами

В статье автор анализирует процесс реформирования деятельности органов прокуратуры Украины в целом и особенности управления в органах прокуратуры в частности, согласно стандартам Европейского Союза, выдвигает предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: евроинтеграция, европейские стандарты, органы прокуратуры, кадровая работа, соответствие законодательства.

Popovich E. Functioning of Prosecutor's Office of Ukraine in accordance with European standards

The author analyzes the process of reform of in general and particularly in the management of the Prosecutor's Office in particular, according to the standards of the European Union, put forward proposals for its improvements.

Key words: European integration, European standards, the public prosecutors, personnel work, correspondence with legislation.