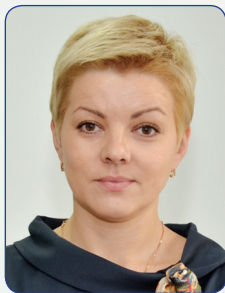
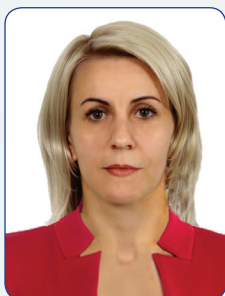


ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОВЕТОМ ПРОКУРОРОВ УКРАИНЫ ГАРАНТИИ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРОКУРОРА ПРИ ЕГО УВОЛЬНЕНИИ С АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДОЛЖНОСТИ



Наталья НАУЛИК,
Начальник отдела повышения квалификации государственных служащих органов прокуратуры Института повышения квалификации прокуроров Национальной академии прокуратуры Украины, кандидат юридических наук, доцент



Ольга МАСЛОВА,
Заместитель начальника управления надзора за соблюдением законов в уголовном производстве и координации правоохранительной деятельности

АННОТАЦИЯ

В условиях реформирования прокуратуры Украины возникают новые вызовы перед органами прокурорского самоуправления и перед прокурорами по реализации последними принципа их независимости. Главным на сегодня является нормативно-правовое закрепление полномочий Совета прокуроров Украины по увольнению прокурора с административной должности.

В данной статье автором осуществлен научный поиск отдельных аспектов определения в законодательстве оснований и порядка предоставления рекомендаций Советом прокуроров по увольнению прокурора с административной должности, как гарантии независимости деятельности прокурора. В частности, автором определены проблемные аспекты нормативно-правового закрепления очерченных полномочий Совета прокуроров Украины и неоднозначное толкование нормы Закона в связи с неточным их закреплением.

В результате указанного научного исследования автор пришла к выводу, что, в соответствии с

CUM GARANTEAZĂ CONSILIUL PROCURORILOR DIN UCRAINA INDEPENDENȚA PROCURORULUI ODATĂ CU DEMITEREA LUI DINTR-O FUNCȚIE ADMINISTRATIVĂ

SUMAR

În contextul reformei Procuraturii din Ucraina apar noi provocări în fața organelor de conducere a procuraturii, precum și în fața procurorilor, cu privire la punerea în aplicare a principiului independenței. Cea mai importantă este reglementarea juridică a competenței Consiliului Procurorilor din Ucraina de a demite procurorul dintr-o funcție administrativă.

În acest articol autorul a efectuat o cercetare științifică a anumitor aspecte ale determinării temeiurilor și procedurii de acordare a recomandărilor de către Consiliul Procurorilor de a concedia un procuror de la o funcție administrativă drept o garanție a independenței procurorului. În special, autorul a identificat aspectele problematice ale competenței evidențiate a Procuraturii din Ucraina și interpretarea ambiguă a normei legale din cauza reglementării nereușite.

Ca urmare a acestui studiu științific, autorul a ajuns la concluzia că, în conformitate cu partea 1 a articolului 41 din Legea cu privire la Procuratură din Ucraina, temei al demiterii unui procuror dintr-o funcție administrativă îl constituie prezentarea cererii de încetare a activității într-o funcție administrativă din proprie voință; transferul într-o altă procuratură; executarea necorespunzătoare de către procurorul care ocupă o funcție administrativă a atribuțiilor oficiale stabilite pentru funcția administrativă relevantă. Acesta conține, de asemenea, o instrucțiune de transmitere a acordului Consiliului Procurorilor din Ucraina către șeful respectiv al Procuraturii pentru o astfel de demisie.

Cuvinte-cheie: *procuror, Consiliul Procurorilor din Ucraina, garanții privind independența procurorului, statutul procurorului, statutul juridic al procurorului, funcție administrativă în procuratură.*



частью 1 статьи 41 Закона Украины «О прокуратуре», основаниями для увольнения прокурора с административной должности является предоставление заявления о досрочном прекращении полномочий на административной должности по собственному желанию; перевод на должность в другой орган прокуратуры; ненадлежащее исполнение прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности. А также содержится указание о предоставлении согласия Совета прокуроров Украины соответствующему руководителю прокуратуры на такое освобождение.

Ключевые слова: прокурор, Совет прокуроров Украины, гарантии независимости прокурора, статус прокурора, правовой статус прокурора, административная должность в органе прокуратуры.

Постановка проблемы. Новый вектор развития Украины ставит перед прокуратурой новые задачи в реформировании системы прокуратуры, определении статуса прокурора, обеспечении независимости деятельности прокуроров для эффективной реализации определенных в Конституции Украины [1] – функций прокуратуры и в Законе Украины «О прокуратуре» – полномочий прокурора в целях защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства [2].

Цель статьи. Целью данной статьи является теоретический и нормативно-правовой анализ порядка предоставления рекомендации Советом прокуроров Украины по увольнению прокурора с административной должности, как одной из гарантий независимости прокурора.

Степень изученности темы. Изучением правового статуса прокурора в Украине, в частности роли органов прокурорского самоуправления в реализации гарантий независимости прокурора занимались такие известные ученые как Грицаенко Л., Долежан В., Каркач П., Кравчук В., Когутич И., Комарницька А., Косюта М., Литвак А., Михайленко А., Мычко М., Нор В., Подкопаев С., Попович Е., Прилуцкий С., Прядко В., Сухонос В., Шумский П. и многие другие.

Изложение основного материала. Анализ правового закрепления и механизмов реализации гарантий независимости прокурора невозможен без теоретической характеристики понятийного аппарата. Слово «гарантия» происходит из французского языка и дословно означает «обеспечение». Новый толковый словарь украинского языка определяет данное понятие как «безопасность, обеспечение, залог» [3, с. 413], а словарь С.И. Ожегова – как «ручательство, поручительство в чем-либо, обеспечение» [4, с. 114]. При этом, С.И. Ожегов раскрывает понятие «обеспечить», в том числе, как «сделать вполне возможным, действительным, реально выполняемым» [4, с. 374]. Иными словами, понятие гарантии используется, ког-

THE GUARANTEE GIVEN BY THE COUNCIL OF PROSECUTORS OF UKRAINE OF THE INDEPENDENCE OF PROSECUTOR WITH HIS DISMISSAL FROM AN ADMINISTRATIVE POSITION

SUMMARY

In the context of the reform of the prosecutor's office of Ukraine, new challenges arise before the bodies of prosecutorial self-government and before the prosecutors to implement the latter principle of their independence. The main thing today is the legal regulation of the powers of the Council of Prosecutors of Ukraine to dismiss the prosecutor from an administrative position.

In this article, the author carried out a scientific search for certain aspects of the determination in law of the grounds and procedure for providing recommendations by the Council of Prosecutors to dismiss a prosecutor from an administrative position as a guarantee of the independence of the prosecutor's activities. In particular, the author identified the problematic aspects of the regulatory and legal consolidation of the outlined powers of the Prosecutors Council of Ukraine and the ambiguous interpretation of the norm of the Law due to inaccurate consolidation.

As a result of this scientific study, the author came to the conclusion that, in accordance with Part 1 of Article 41 of the Law of Ukraine „On the Prosecutor's Office”, the grounds for dismissing a prosecutor from an administrative position are to submit an application for early termination of powers in an administrative position on his own will; transfer to a position in another prosecutor's office; inadequate execution by the prosecutor, who occupies an administrative position, of the official duties established for the relevant administrative position. It also contains an instruction to grant the consent of the Council of Prosecutors of Ukraine to the relevant head of the prosecutor's office for such release.

Key-words: prosecutor, Council of Prosecutors of Ukraine, guarantees of the independence of the prosecutor, status of the prosecutor, legal status of the prosecutor, administrative position in the prosecutor's office.

да речь идет о чем-то, что добавляет уверенности в том, что определенное действие будет совершено, выполнено, реализовано или что-то произойдет.

То есть, закрепление в Законе гарантий независимости прокурора, указывает на реализацию его полномочий вполне самостоятельно, без какого-либо влияния и давления на принятие им решений. Такое закрепление гарантий указывает на реализацию принципа независимости прокурора при осуществлении профессиональной деятельности и создает условия

для достижения цели его деятельности, а именно защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства.

В современной правовой науке предлагается классифицировать гарантии независимости прокурора на кадровые, функциональные, материальные, организационные и личностные. [6, с. 124-126]. Именно по такому принципу они закреплены в Законе.

Итак, в статье 16 Закона Украины «О прокуратуре» определено, что независимость прокурора обеспечивается, прежде всего, особым порядком его назначения на должность, освобождении от должности, привлечения к дисциплинарной ответственности; порядком осуществления полномочий, определенным процессуальными и другими законами; запретом незаконного влияния, давления или вмешательства в осуществление полномочий прокурора; установленным законом порядком финансирования и организационного обеспечения деятельности прокуратуры; надлежащим материальным, социальным и пенсионным обеспечением прокурора; функционированием органов прокурорского самоуправления; определенными законом средствами обеспечения личной безопасности прокурора, членов его семьи, имущества, а также другими средствами их правовой защиты [2].

Изменения правовых основ организации и порядка деятельности органов прокуратуры Украины предусматривают внедрение института прокурорского самоуправления, который, в свою очередь, важен не только учитывая особенности практической деятельности прокуроров, но и в связи с дальнейшим обеспечением их независимости и обеспечением профессиональных прав.

В статье 65 Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 определено, что прокурорское самоуправление – это самостоятельное коллективное решение прокурорами вопросов внутренней деятельности прокуратуры в целях:

- 1) обеспечения организационного единства функционирования органов прокуратуры, повышения качества работы прокуроров;
- 2) укрепления независимости прокуроров, защиты от вмешательства в их деятельность;
- 3) участия в определении потребностей кадрового, финансового, материально-технического и иного обеспечения прокуроров, а также контроля за соблюдением установленных нормативов такого обеспечения;
- 4) избрания или назначения прокуроров в состав других органов в случаях и в порядке, установленных законом [2].

Кроме того, законодатель установил две формы прокурорского самоуправления: всеукраинскую конференцию прокуроров и Совет прокуроров Украины.

Высшим органом прокурорского самоуправления является всеукраинская конференция прокуроров.

В период между Всеукраинскими конференциями прокуроров вышестоящим органом прокурорского самоуправления является Совет прокуроров Украины.

Основными задачами Совета прокуроров Украины является содействие утверждению верховенства права и законности в деятельности органов прокуратуры, укреплению независимости прокуроров, защиты от незаконного на них влияния, прозрачности их деятельности и обеспечения организационного единства функционирования органов прокуратуры [5].

Для реализации определенных задач Совет прокуроров решает вопросы внутренней деятельности прокуратуры, а также другие вопросы, напрямую не связанные с выполнением полномочий прокуроров, в частности:

- вносит рекомендации о назначении и увольнении прокуроров с административных должностей в случаях, предусмотренных Законом;
- в предусмотренных Законом случаях рассматривает обращения относительно ненадлежащего выполнения прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности;
- в случаях и в порядке, определенных законом, устанавливает наличие оснований для увольнения прокурора с административной должности за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности [5].

Следует обратить внимание, что порядок увольнения прокурора с административной должности и прекращения его полномочий на этой должности урегулирован нормами статьи 41 Закона Украины «О прокуратуре». Однако, законодательное изложение данной нормы является совсем непростым и требует дополнительного толкования для однозначного применения порядка увольнения прокурора с административной должности.

Кроме того, необходимо различать основные термины, используемые законодателем для определения статуса прокурора и административной должности в органе прокуратуры.

В частности, статус прокурора является специальным в силу того, что прокурор является специальным субъектом правоотношений, поскольку наделен законом присущими только ему правами и обязанностями, имеет дополнительные гарантии и особые требования для получения данного статуса. В статье 15 Закона Украины «О прокуратуре» определен четкий перечень субъектов, которые наделены статусом прокурора, то есть являются прокурорами. В статье 39 указанного Закона, определен перечень административных должностей в прокуратурах, которые входят в систему прокуратуры Украины.

Административными должностями в Генеральной прокуратуре Украины, региональных и местных прокуратурах имеются должности: Генерального прокурора; первого заместителя Генерального прокурора; заместителя Генерального прокурора; руководителя подразделения Генеральной прокуратуры Украины; за-



местителя руководителя подразделения Генеральной прокуратуры Украины; руководителя региональной прокуратуры; первого заместителя руководителя региональной прокуратуры; заместителя руководителя региональной прокуратуры; руководителя подразделения региональной прокуратуры; заместителя руководителя подразделения региональной прокуратуры; руководителя местной прокуратуры; первого заместителя руководителя местной прокуратуры; заместителя руководителя местной прокуратуры; руководителя подразделения местной прокуратуры; заместителя руководителя подразделения местной прокуратуры.

Административными должностями в военных прокуратурах имеются должности: заместителя Генерального прокурора – Главного военного прокурора; первого заместителя Главного военного прокурора; заместителя Главного военного прокурора; руководителя подразделения Главной военной прокуратуры; заместителя руководителя подразделения Главной военной прокуратуры; военного прокурора региона; первого заместителя военного прокурора региона; заместителя военного прокурора региона; руководителя подразделения военной прокуратуры региона; заместителя руководителя подразделения военной прокуратуры региона; военного прокурора гарнизона; первого заместителя военного прокурора гарнизона; заместителя военного прокурора гарнизона; руководителя подразделения военной прокуратуры гарнизона; заместителя руководителя подразделения военной прокуратуры гарнизона.

Административными должностями в специализированной антикоррупционной прокуратуре есть должности: заместителя Генерального прокурора – руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры; первого заместителя руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры; заместителя руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры; руководителя подразделения Специализированной антикоррупционной прокуратуры; заместителя руководителя подразделения Специализированной антикоррупционной прокуратуры [2].

Анализируя данные нормы, можно утверждать, что любое лицо, которое занимает административную должность в прокуратуре уже наделено статусом прокурора, однако, не каждый прокурор занимает административную должность. Поэтому, Законом разграничены порядок назначения и освобождения прокуроров с административной должности и с должности прокурора.

Освобождение прокурора от административной должности означает освобождение его от исполнения полномочий организационно-управленческого характера, определенных для этой должности, которое осуществляется по решению субъектов, наделенных соответствующими полномочиями. Прекращение полномочий на административной должности означает то же, однако осуществляемое автоматически, без властного вмешательства субъектов, наделен-

ных полномочиями на освобождение лица от административной должности [6].

Важно помнить, что освобождение прокурора с административной должности не лишает его статуса прокурора, что является дополнительной гарантией независимости прокурора в Украине.

В части 1 статьи 41 Закона Украины «О прокуратуре» закреплено, что освобождение прокурора с административной должности, предусмотренной пунктами 2, 3, 6-8, 11 части 1 статьи 39, то есть с должности первого заместителя Генерального прокурора, заместителя Генерального прокурора, руководителя региональной прокуратуры, первого заместителя руководителя региональной прокуратуры, заместителя руководителя региональной прокуратуры, руководителя местной прокуратуры, осуществляется Генеральным прокурором по рекомендации Совета прокуроров Украины по следующим основаниям:

- 1) подачи заявления о досрочном прекращении полномочий на административной должности по собственному желанию;
- 2) перевод на должность в другой орган прокуратуры (кроме 1) Генерального прокурора; 2) первого заместителя Генерального прокурора; 3) заместителя Генерального прокурора);
- 3) ненадлежащее исполнение прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности.

То есть, в абзаце 1 части 1 статьи 41 Закона определены основания увольнения прокурора с административной должности, а также содержится указание на обязательное предоставление согласия Совета прокуроров Украины на такое освобождение. Кроме того, право внесения рекомендаций об увольнении прокуроров с административных должностей в случаях, предусмотренных Законом, относится к полномочиям Совета прокуроров Украины и закреплено в пункте 1 части 9 статьи 71 Закона.

Совет прокуроров Украины вносит рекомендации об увольнении прокуроров с административных должностей в случаях, определенных в части 1 статьи 41 Закона (абзацы 1, 2, 3, 4, 5 части 1 статьи 41 Закона).

В абзаце 5 части 1 статьи 41 говорится, что освобождение прокурора с административной должности, предусмотренной пунктами 4 и 5 части первой статьи 39 настоящего Закона, осуществляется Генеральным прокурором, с административной должности, предусмотренной пунктами 9, 10, 12, 13 части первой статьи 39 Закона – руководителем региональной прокуратуры, а с административной должности, предусмотренной пунктами 14 и 15 части первой статьи 39 настоящего Закона, – руководителем местной прокуратуры по основаниям, предусмотренным абзацем 1 части 1 настоящей статьи [2].

То есть, Законом определены полномочия Совета прокуроров Украины о предоставлении рекомендации относительно освобождения прокуроров, занима-

ющих другие административные должности, предусмотренные пунктами: 4 – руководителя подразделения Генеральной прокуратуры Украины; 5 – заместителя руководителя подразделения Генеральной прокуратуры Украины; 9 – руководителя подразделения региональной прокуратуры; 10 – заместителя руководителя подразделения региональной прокуратуры; 12 – первого заместителя руководителя местной прокуратуры; 13 – заместителя руководителя местной прокуратуры; 14 – руководителя подразделения местной прокуратуры; 15 – заместителя руководителя подразделения местной прокуратуры части 1 статьи 39 Закона при наличии оснований определенных в части 1 статьи 41 Закона и рекомендации Совета прокуроров Украины.

Следует помнить, что освобождение прокурора с административной должности осуществляется соответствующим руководителем прокуратуры, определенным в абзаце 5 части 1 статьи 41 по рекомендации Совета прокуроров Украины после подачи им заявления о досрочном прекращении полномочий на административной должности; при переводе на должность в другой орган прокуратуры и за ненадлежащее исполнение прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности.

Все вышеуказанные основания являются достаточно оценочными понятиями, особенно ненадлежащее исполнение прокурором должностных обязанностей, поэтому их установка требует обязательного соблюдения прав лицом, подлежащим увольнению.

Такое основание для увольнения прокурора с административной должности применяется, когда установлено недостаточную квалификацию, отсутствие необходимых деловых и моральных качеств, организаторских способностей, то есть субъективные характеристики прокурора на административной должности.

К объективным характеристикам можно отнести систематическое невыполнение прокурором на административной должности своих должностных обязанностей и должностных обязанностей подчиненных, систематическое невыполнение им организационно-управленческих обязанностей, совершение дисциплинарного проступка и тому подобное.

Поэтому, законодатель определяет процедуру установления Советом прокуроров Украины оснований для предоставления рекомендации на увольнение прокурора с административной должности за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности, с соблюдением предусмотренных статьей 47 Закона гарантий лица относительно сообщений, получение копий документов, которые стали основанием для проверки, участия в заседании и привлечении представителя, дачи объяснений, высказывания возражений, ходатайств и отводов, получения копии соответствующего решения.

То есть, при установлении Советом прокуроров Украины наличия оснований для ненадлежащего

исполнения прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности, нужно соблюдать порядок рассмотрения квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров вывода о наличии или отсутствии дисциплинарного проступка прокурора.

Однако, речь ведется только о порядке рассмотрения КДКП такого вывода, а не о применении к прокурору, занимающему административную должность, дисциплинарного взыскания за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности.

Выводы. Итак, согласно части 1 статьи 41 Закона Украины «О прокуратуре», основаниями для увольнения прокурора с административной должности является представление заявления о досрочном прекращении полномочий на административной должности по собственному желанию; перевод на должность в другой орган прокуратуры; ненадлежащее исполнение прокурором, который занимает административную должность, должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности [2]. А также содержится указание о предоставлении согласия Совета прокуроров Украины соответствующему руководителю прокуратуры на такое освобождение.

Именно соблюдение указанной процедуры увольнения прокурора с административной должности является обеспечением гарантии его независимости и осуществления своих должностных обязанностей, установленных для соответствующей административной должности.

Однако, стоит обратить внимание, что законодательное построение статьи 41 Закона побуждает к неоднозначной трактовке ее норм, а потому представляется необходимость в инициировании внесения соответствующих изменений в Закон Украины «О прокуратуре».

Список использованных источников:

1. Конституція України. В: *Відомості Верховної Ради*, 1996, № 30. Із змінами та доповненнями від 30 вересня 2016 р. Відомості Верховної Ради, 2016, № 28.
2. Про прокуратуру: Верховна Рада України. Закон від 14.10.2014. zakon4.rada.gov.ua (дата обращения 10.01.2019).
3. Новий словник української мови. Т. 1 / [укл. В. Яременко, О. Сліпушко]. Київ: Видавництво «Аконіт», 2006. 926 с.
4. Ожегов С.И. *Словарь русского языка* / С.И. Ожегов. Москва: Рус. яз., 1984. 815 с. Положення про раду прокурорів України. Затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=rec&id=207093 (дата обращения 10.01.2019).
5. Лапкін А.В. *Закон України «Про прокуратуру»*. Науково-практичний коментарій. Харків: Право, 2015. 680 с.

