

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ІЗТОВА МАРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 347.97/.99:343.163

**ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА
МІСЦЕВОЇ ПРОКУРАТУРИ**

12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертація є рукопис.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент **Назаров Іван Володимирович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, професор кафедри організації судових та правоохоронних органів.

Офіційні опоненти:

– доктор юридичних наук, професор **Руденко Микола Васильович**, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, завідувач кафедри правосуддя, Заслужений юрист України;

– кандидат юридичних наук, доцент **Подкопась Сергій Васильович**, Генеральна прокуратура України, начальник управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Захист відбудеться 11 червня 2018 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а).

Автореферат розіслано 07 травня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н. П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Прокуратура України – це інститут, який є важливою частиною правової системи України. Сучасний період розвитку нашої держави характеризується активним реформуванням усіх сфер життєдіяльності. Особливе місце в ньому належить реформуванню прокуратури України з метою приведення цього важливого правоохоронного органу у відповідність до очікувань суспільства і потреб держави.

Функції та завдання, що покладаються на прокуратуру України, одні із найскладніших порівняно з іншими правоохоронними органами. Їх якісне виконання майже повністю залежить від працівників прокуратури. У зв'язку із цим є необхідним проведення комплексного дослідження основних елементів правового статусу керівника місцевої прокуратури як складової незалежного та професійного кадрового складу прокуратури України.

У вітчизняній правовій доктрині тривають наукові пошуки щодо особливостей правового статусу різних суб'єктів права – як одноособових, так і колегіальних. Досліджувалися інститут прокуратури в цілому та структура органів прокуратури. Але правовий статус керівника місцевої прокуратури й досі не був предметом спеціального дослідження як комплексної фундаментальної проблеми юридичної науки. Правовий статус цієї посадової особи не повинен допускати невизначеності й нечіткості меж, довільності, включення в нього не передбачених законодавством або самовільного ігнорування законних повноважень.

Теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених у різних галузях юридичної науки, присвячені місцю прокуратури в системі державної влади, функціям та повноваженням прокуратури, правовому статусу працівників прокуратури, як Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Грошевий, В. М. Гусаров, В. В. Долежан, О. І. Медведько, М. І. Мичко, О. Р. Михайленко, Г. О. Мурашин, Ю. Є. Полянський, В. П. Півненко, В. В. Сухонос, Ю. С. Шемшученко, П. В. Шумський, М. К. Якимчук та ін. Дослідження базується також на наукових розробках вчених у галузі організації та діяльності прокуратури, зокрема В. С. Бабкової, І. В. Вернідубова, Ю. Є. Вінокурова, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, В. Є. Загороднього, П. М. Каркача, Я. О. Ковальнової, Г. К. Кожевнікова, В. В. Кривобока, М. В. Косюти, А. В. Лапкіна, І. Є. Марочкина, О. Р. Михайленка, М. І. Мичка, М. В. Руденка, Г. П. Середи,

Д. В. Суходубова, В. В. Сухоноса, О. М. Толочка та ін. Однак на сьогодні явно бракує комплексного наукового дослідження статусу керівника місцевої прокуратури, який очолює найчисленніший орган прокуратури, з урахуванням змін, що були запроваджені Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. Зазначені обставини й обумовили актуальність обраної проблематики та необхідність її поглибленого вивчення і розкриття.

Нормативну основу дослідження становлять положення Конституції України, Кримінального, Кримінального процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів України, Цивільного процесуального кодексу України, законів України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. та від 14.10.2014 р., підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, що регламентують статус прокурорів, відомчих актів Генерального прокурора України та ін. Крім того, у дослідженні використовувалися правові акти Європейського Союзу, а також законодавства зарубіжних країн (Польщі, Угорщини, Франції та ін.).

Емпірична основа дослідження полягає у дослідженні результатів проведення чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників; вивченні нормативно-правових, відомчих та інших актів з питань кадрового забезпечення органів прокуратури України та організації роботи і розподілу обов'язків між працівниками прокуратур місцевого рівня. Досліджено також акти Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація пов'язана безпосередньо з тематикою науково-дослідних робіт кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого й виконана в рамках державної цільової комплексної програми «Судова влада: проблеми організації та діяльності» (номер державної реєстрації 0111U000957). Тема дисертації затверджена (пізніше – перезатверджена) вченою радою Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого (протокол № 1 від 02.09.2010 р.) та (протокол № 5 від 26.12.2014 р.).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи – розробити концептуальні положення, що визначають поняття, юридичну природу, структуру і зміст правового статусу керівника місцевої прокуратури, сформулювати оптимальну модель законодавчого закріплення його правового статусу.

Відповідно до визначеної мети поставлені такі завдання:

– з'ясувати сутність поняття «правовий статус керівника місцевої прокуратури», проаналізувати його структуру і зміст, запропонувати дефініцію, розробити його оптимальну модель;

– розкрити еволюцію наукових уявлень про статус працівників прокуратури, особливості правового положення керівників органів прокуратури;

– визначити залежність між змістом правового статусу прокурора та місцем прокуратури у системі органів державної влади на прикладі національної і світової практики;

– розкрити порядок призначення на посаду і звільнення з неї керівника місцевої прокуратури, вимоги до кандидатів на цю посаду, підстави та порядок звільнення з посади, вказати основні недоліки в організації процесу підготовки кадрів та відбору найкращих кандидатур для зайняття посади керівника місцевої прокуратури;

– визначити коло службових прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури, класифікувати його повноваження, запропонувати концепцію визначення основних та додаткових повноважень для цієї посади, враховуючи її специфіку та завдання;

– надати правову оцінку змінам у правовому статусі керівника місцевої прокуратури, запропонованим Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р.;

– з'ясувати прогалини законодавчого регулювання і практики правового статусу й організації діяльності керівника місцевої прокуратури, сформулювати пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання вказаних питань;

– розкрити адміністративні повноваження керівника місцевої прокуратури з управління прокуратурою, визначити механізми підвищення ефективності його діяльності у цьому напрямі.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають під час добору кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури, визначення його повноважень та обов'язків, вирішення питань про відповідальність.

Предметом дослідження є правовий статус керівника місцевої прокуратури.

Методи дослідження. У межах дисертації використовується комплекс загальнонаукових (діалектичний, системно-структурний, індукції, аналізу, синтезу та ін.) і спеціальних (порівняльно-правовий, наукового аналізу, історично-правовий, аналітичний, формально-догматичний, статистичний) методів пізнання. Методологічною

основою дослідження є діалектичний метод наукового пізнання, за допомогою якого з'ясовано сутність існуючих явищ і їх зв'язок з практичною діяльністю прокурора, який займає посаду керівника місцевої прокуратури.

Використання історичного і порівняльно-правового методів дало можливість проаналізувати етапи становлення й формування специфіки керівних посад в органах прокуратури порівняно з іншими державними службовцями на прикладі України та зарубіжних країн. Формально-догматичний аналіз норм чинного та перспективного законодавства сприяв виявленню його недоліків та формуванню пропозицій щодо створення нових і корегування перспективних правових норм, які регулюють правовий статус прокурорів, що займають керівні посади в органах прокуратури. Метод функціонального аналізу дав змогу розглянути особливості реалізації керівником місцевої прокуратури своїх повноважень під час організації роботи відповідної прокуратури, розподілу обов'язків серед працівників прокуратури, виконання покладених на відповідну прокуратуру завдань. Метод правового моделювання використовувався при конструюванні оптимальної моделі прав, обов'язків і повноважень керівника місцевої прокуратури для підвищення ефективності його діяльності. Соціологічний метод застосовувався при вивченні практики обрання найкращих представників прокурорських кадрів для їх призначення на адміністративні посади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що ця наукова праця є першим у вітчизняній юридичній науці спеціальним комплексним дослідженням правового статусу керівника місцевої прокуратури в Україні. У дисертації отримано результати, що відображають наукову новизну дослідження.

Уперше:

– класифіковано вимоги, що висуваються до осіб, які бажають обійняти посаду керівника місцевої прокуратури: а) загальні; б) спеціальні двох рівнів (обов'язкові для всіх працівників прокуратури й виключно для кандидатів на керівні посади); в) додаткові (для керівників органів прокуратур обумовлені відомчими нормативними актами);

– класифіковано обов'язки керівника місцевої прокуратури на такі групи: а) загальні, які притаманні більшості державних службовців і працівникам правоохоронних органів; б) спеціальні – враховують специфіку роботи в органах прокуратури і адресовані всім прокурорам в Україні; в) адміністративні – обов'язки керівника місцевої прокуратури,

які обумовлені зайняттям адміністративної посади і необхідністю ефективно керувати трудовим колективом; г) морально-етичні – додаткові обов'язки, які встановлюються на рівні відомчих актів і рішень органів прокурорського самоврядування;

– виділено такі групи службових прав керівника місцевої прокуратури: а) професійні права (характеризують і забезпечують його особливий правовий статус і правовий захист); б) допоміжні права (сприяють прокуророві безпосередньо виконувати службові обов'язки і характеризують його правовий статус у динамічному аспекті); в) компенсаційні права (надаються прокурору для гарантованого отримання можливості користуватися соціальними благами);

– обґрунтовано неможливість використання при розкритті правового статусу керівника місцевої прокуратури поширених класифікацій повноважень прокурорів, оскільки вони розраховані на усередненого працівника прокуратури, зобов'язаного виконувати всі завдання, які стоять перед прокуратурою, і не враховують специфіки адміністративної посади керівника;

– запропоновано авторську класифікацію повноважень керівника місцевої прокуратури на основні, додаткові й загальні. До основних віднесено адміністративні повноваження з керівництва прокуратурою, до додаткових – специфічні службові повноваження процесуального характеру (віднесені законодавством винятково до відання керівника місцевої прокуратури), а до загальних – наглядові повноваження, якими наділяються всі прокурори для виконання своїх службових обов'язків;

– обґрунтовується теза про недоцільність використання у Законі України «Про прокуратуру» двох понять «припинення повноважень прокурора» і «звільнення прокурора», оскільки вони мають однакові юридичні наслідки.

Удосконалено положення щодо:

– поняття «правовий статус керівника місцевої прокуратури», що означає сукупність юридичних положень, які визначають специфіку його правового стану, вирізняють його серед інших працівників прокуратури та характеризують основні сторони практичного становлення керівника місцевої прокуратури й організації його роботи;

– переліку елементів правового статусу керівника місцевої прокуратури, до яких слід віднести: а) вимоги до кандидатів та порядок призначення на посаду керівника місцевої прокуратури; б) підстави і процедуру дострокового зняття з адміністративної посади; в) характеристику службових прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури; г) загальні засади організації роботи керівника місцевої

прокуратури; д) особливості правового положення, що вирізняють керівника місцевої прокуратури серед інших працівників прокуратури та органів державної влади;

– визначення і застосування у Законі України «Про прокуратуру» чотирьох процедур звільнення керівника місцевої прокуратури з посади. Доведено, що названі процедури доцільно уніфікувати;

– порядку реалізації повноважень і завдань Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів стосовно підготовки кадрів органів прокуратури і їх відбору із потрібним залученням до відповідної процедури керівників місцевих прокуратур.

Набули подальшого розвитку положення щодо:

– класифікації службових прав керівника місцевої прокуратури (на професійні, допоміжні та компенсаційні), визначення їх характерних рис та порядку використання;

– реалізації комплексу заходів кадрової роботи, спрямованого на підготовку кадрів для керівних посад в органах прокуратури;

– особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника місцевої прокуратури та недоцільності збереження за Вищою радою правосуддя повноважень у сфері притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;

– змін до Закону України «Про прокуратуру»: 1) конкретизація вимог до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури: стаж роботи в органах прокуратури або на посаді судді – не менше трьох років, спеціальна підготовка у Національній академії прокуратури України; 2) конкретизація стадії прийняття рішення про призначення на посаду.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що його положення, результати, висновки, пропозиції можуть бути використані як наукове підґрунтя у:

– *нормотворчій діяльності* – при вдосконаленні Закону України «Про прокуратуру», відомчих актів прокуратури, що визначають порядок призначення на посаду, права, обов'язки, відповідальність керівника місцевої прокуратури та порядок організації роботи відповідної прокуратури;

– *правозастосуванні* – як рекомендації, спрямовані на вдосконалення й оптимізацію застосування Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014;

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого дослідження теоретичних та практичних питань законодавчого регулювання правового статусу керівника місцевої прокуратури, організації його

роботи;

– *навчальному процесі та навчально-методичній діяльності* – під час викладання навчальних дисциплін «Основи прокурорської діяльності», «Організація роботи в органах прокуратури», «Практикум з прокурорської діяльності», а також для вдосконалення навчальних програм, при підготовці підручників і навчально-методичних посібників із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення, викладені у дисертації, розглядалися і обговорювалися на засіданнях кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Основні результати, висновки і пропозиції дослідження доповідалися автором на таких науково-практичних конференціях: «Проблеми правової інтеграції: глобальний, національний і регіональний контекст» (м. Харків, 2 жовтня 2014 р.); «Актуальні проблеми державного, регіонального та муніципального управління в контексті модернізації української державності» (м. Харків, 16 жовтня 2014 р.); міжнародній інтернет-конференції «Четверті економіко-правові дискусії» (м. Львів, 14 жовтня 2014 р.); «Проблеми реформування прокуратури» (м. Харків, 15 квітня 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення у дев'яти наукових працях, зокрема, у чотирьох статтях, опублікованих у наукових виданнях, які входять до переліку фахових для юридичних наук видань, одній статті в науковому періодичному зарубіжному виданні та тезах чотирьох доповідей на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації зумовлена метою і завданнями дослідження й складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок, з них основного тексту – 182 сторінок, список використаних джерел з 222 найменування – 22 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дослідження, характеризується ступінь його наукового розроблення і зв'язок з науковими планами і програмами, визначаються мета, завдання дослідження, окреслюються його методологічні, теоретичні, емпіричні й нормативні підвалини, формулюється наукова новизна, розкривається теоретичне і практичне значення його результатів; наводяться дані про

апробацію основних положень дисертації, її структуру й обсяг.

Розділ 1 «Організаційно-правові засади статусу керівника місцевої прокуратури» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Поняття і зміст правового статусу керівника місцевої прокуратури» здійснено аналіз змісту та складових правового статусу керівника місцевої прокуратури. Досліджуються особливості правового статусу прокурора у Франції, Німеччині, Болгарії, Румунії, Латвії, Угорщині, Польщі та інших державах Європейського Союзу. Акцентується увага на тому, що правовий статус керівника місцевої прокуратури досі не був предметом спеціального дослідження як комплексної фундаментальної проблеми юридичної науки, а його конкретизація дасть змогу прискорити проведення реформи органів прокуратури в Україні. Відповідно правовий статус керівника місцевої прокуратури визначається як сукупність юридичних положень, що формують специфіку його правового стану, вирізняють його серед інших працівників прокуратури та характеризують основні сторони практичного становлення керівника місцевої прокуратури і організації його роботи. Визначено основні елементи правового статусу керівника місцевої прокуратури: а) вимоги до кандидатів та порядок призначення на посаду керівника місцевої прокуратури; б) підстави і процедура дострокового зняття з адміністративної посади; в) характеристика службових прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури; г) загальні засади організації роботи керівника місцевої прокуратури; д) особливості правового положення, що вирізняють керівника місцевої прокуратури серед інших працівників прокуратури та органів державної влади.

У підрозділі 1.2 «Нормативно-правове закріплення статусу керівника місцевої прокуратури» проаналізовано обсяги діючого і необхідного нормативного закріплення всіх елементів правового статусу керівника місцевої прокуратури. Правові основи діяльності прокуратури в цілому та особливості нормативного закріплення статусу керівника місцевої прокуратури визначаються відповідно до класифікації на норми матеріального і процесуального характеру; норми загальні й спеціальні (до яких можна віднести норми-принципи, норми-завдання та ін.). Констатуються тенденції останнього часу – активна імплементація норм міжнародного законодавства, виконання вимог Ради Європи щодо приведення національного законодавства у сфері регулювання діяльності прокуратури до демократичних стандартів.

У підрозділі 1.3 «Службові права та обов'язки керівника місцевої прокуратури» аналізуються правові основи діяльності зазначеного

керівника для визначення, наукового дослідження і класифікації його службових прав та обов'язків. Визначаються риси і групи (професійні, допоміжні, компенсаційні) службових прав керівника місцевої прокуратури, звертається увага на потенційні ризики їх порушення.

Доводиться, що службові права керівника місцевої прокуратури характеризуються такими ознаками: 1) належать конкретному суб'єкту – керівнику місцевої прокуратури; 2) ґрунтуються на нормах позитивного права – Конституції України, Законі України «Про прокуратуру», інших актах Верховної Ради України, актах Генерального прокурора України та ін.; 3) надаються державою відповідно до закону для забезпечення можливості ефективно виконувати службові повноваження; 4) підставою для їх виникнення є конкретний юридичний факт – набрання юридичної сили актом про призначення особи на посаду керівника місцевої прокуратури; 5) зміст і обсяг службових прав обумовлюються специфікою правового статусу прокурора; 7) забезпечуються державними гарантіями і відповідальністю за їх порушення.

Обов'язки керівника місцевої прокуратури класифіковано на такі групи: 1) загальні, які притаманні більшості державних службовців і працівникам правоохоронних органів; 2) спеціальні – враховують специфіку роботи в органах прокуратури і адресовані всім прокурорам України; 3) адміністративні – обов'язки керівника місцевої прокуратури, які обумовлені зайняттям адміністративної посади; 4) морально-етичні – додаткові обов'язки, які встановлюють на рівні відомчих актів і рішень органів прокурорського самоврядування.

У підрозділі 1.4 «Дисциплінарна відповідальність керівника місцевої прокуратури» для визначення специфіки відповідальності керівника місцевої прокуратури аналізуються наукові погляди на поняття юридичної відповідальності в цілому. Досліджуються обов'язкові ознаки дисциплінарної відповідальності прокурорів, підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедура дисциплінарного провадження щодо прокурорів, та види дисциплінарних стягнень.

Формулюються пропоновані зміни до Закону України «Про прокуратуру» для акцентування уваги на специфіку адміністративної посади керівника місцевої прокуратури, зокрема такі: 1) серед видів дисциплінарних стягнень необхідно окремо виділити такі, які застосовуються до осіб, що займають адміністративні посади у прокуратурі: зняття з адміністративної посади керівника прокуратури, його заступника, керівника управління, відділу; 2) чітко сформулювати підстави для застосування дисциплінарного стягнення до керівника

місцевої прокуратури та інших керівників органів прокуратури, а саме: невиконання або неналежне виконання обов'язків адміністративного або процесуального характеру, які покладаються на керівника прокуратури; порушення присяги прокурора; 3) надати право ініціювання питання про притягнення керівника місцевої прокуратури до дисциплінарної відповідальності у вигляді зняття з адміністративної посади колективу такої прокуратури на загальних зборах двома третинами голосів прокурорів прокуратури.

Розділ 2 «Добір кадрів на посаду керівника місцевої прокуратури» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури» класифіковано вимоги, що висуваються до осіб, які бажають обійняти посаду керівника місцевої прокуратури: загальні (характерні для державних службовців), спеціальні двох рівнів (обов'язкові для всіх прокурорів й виключно для кандидатів на керівні посади) і додаткові (для керівників органів прокуратури, обумовлені відомчими нормативними актами). Окремо розглядається зміст основних із них.

Констатується, що у Законі України «Про прокуратуру» додаткові вимоги до керівника місцевої прокуратури не визначаються. Пропонується на рівні Закону чітко вказати на необхідність кандидатам на посаду керівника місцевої прокуратури мати стаж роботи на посаді прокурора або у суді не менше трьох років. Необхідні для керівника місцевої прокуратури професійні знання визначаються як сукупність знань, умінь і навичок прокурорського працівника, які він повинен використовувати при здійсненні своїх службових обов'язків на адміністративній посаді.

У підрозділі 2.2 «Добір та призначення на посаду керівника місцевої прокуратури» зазначається, що посада керівника місцевої прокуратури є надзвичайно важливою і тому порядок її зайняття (як і вимоги до кандидатів) необхідно максимально чітко й детально визначати саме на рівні Закону, а не відомчих актів.

Враховуючи попередній досвід та різні позиції стосовно порядку призначення прокурорів на адміністративні посади, пропонуються зміни до відповідної процедури, передбаченої чинним Законом:

1) доцільно конкретизувати вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури: стаж роботи в органах прокуратури або на посаді судді – не менше трьох років, спеціальна підготовка у Національній академії прокуратури України; при цьому зазначити, що стажу роботи у галузі права без досвіду роботи в прокуратурі або суді

недостатньо для зайняття адміністративної посади в органах прокуратури;

2) чітко визначити стадію прийняття рішення про призначення на посаду: Рада прокурорів України вносить на розгляд Генерального прокурора України дві або більше кандидатур, які мають найкращий рейтинг, протягом п'яти днів після оголошення результатів конкурсу; Генеральний прокурор України визначає кандидатуру та призначає на посаду протягом п'яти днів після надходження відповідного подання; у разі непризначення Генеральним прокурором України особи на посаду керівника місцевої прокуратури протягом передбаченого строку призначення відбувається за рішенням Ради прокурорів України.

3) потребує удосконалення порядок взаємодії Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Ради прокурорів України при вирішенні питань про розгляд скарг на рішення Генерального прокурора про відмову у призначенні прокурора на посаду керівника місцевої прокуратури.

У підрозділі 2.3 «Підстави та порядок звільнення з посади керівника місцевої прокуратури» підстави для дисциплінарної відповідальності та підстави для звільнення керівника місцевої прокуратури об'єднані у 3 групи:

1) порушення закону (необґрунтоване зволікання з розглядом звернення, розголошення таємниці, що охороняється законом, порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, втручання чи будь-який інший вплив прокурора у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів);

2) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків (у тому числі порушення правил внутрішнього службового розпорядку);

3) вчинення проступку, який порочить звання прокурора і може викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики.

Збереження за Вищою радою правосуддя повноважень щодо прокурорів стає нелогічним. Тому повноваження щодо розгляду питань про порушення прокурорами вимог щодо несумісності і розгляд скарг на притягнення їх до дисциплінарної відповідальності пропонується передати Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів.

Звертається увага на необхідність конкретизації у Законі України «Про прокуратуру» ч. 6 ст. 49 про звільнення прокурора з

адміністративної посади. Доцільно передбачити право Генерального прокурора України не погодитися із рекомендацією Ради прокурорів України про дострокове зняття прокурора з адміністративної посади та обов'язок мотивувати таке рішення. Рада прокурорів України має одержати право самостійно звільнити прокурора з адміністративної посади $\frac{3}{4}$ голосів у разі відмови Генерального прокурора України приймати відповідне рішення.

Розділ 3 «Повноваження керівника місцевої прокуратури» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Загальна характеристика та класифікація повноважень керівника місцевої прокуратури» розглядаються доктринальні підходи до поняття «повноваження», «компетенція». Аналізуються приклади класифікації повноважень прокурора, на підставі чого формуються такі висновки: а) при розкритті правового статусу керівника місцевої прокуратури загально визнані класифікації повноважень малозастосовні, оскільки вони розраховані на усередненого працівника прокуратури, зобов'язаного виконувати всі завдання, які стоять перед прокуратурою, а адміністративна посада, яку займає керівник місцевої прокуратури, вносить істотні корективи у перелік його завдань і обов'язків, конкретизує їх і вимагає іншої класифікації; б) використання класифікації наглядових повноважень стосовно керівника місцевої прокуратури так само неприпустиме, оскільки не розкриває специфіки його правового положення; в) специфіка адміністративної посади керівника місцевої прокуратури виявляються в тому, що ті повноваження, які є додатковими для прокурора, для керівника прокуратури стають основними.

Отже, повноваження керівника місцевої прокуратури слід поділяти на основні, додаткові й загальні. При цьому до основних слід віднести адміністративні повноваження із керівництва прокуратурою, до додаткових – специфічні службові повноваження процесуального характеру, віднесені законодавством винятково до відання керівника місцевої прокуратури, а до загальних – наглядові повноваження, якими наділяються всі прокурори для виконання ними службових обов'язків.

У підрозділі 3.2 «Адміністративні повноваження керівника місцевої прокуратури із керівництва прокуратурою» розглядаються особливості зазначеного виду повноважень. Ураховуючи аналіз структури повноважень керівника місцевої прокуратури, зроблено висновок, що його адміністративні повноваження насамперед полягають в управлінні роботою відповідної прокуратури. У цьому контексті адміністративні повноваження керівника місцевої прокуратури щодо

управління нею включають: 1) підбір кадрів; 2) організацію роботи прокуратури; 3) планування її роботи; 4) контроль виконання.

З урахуванням змін у правовому статусі керівників прокуратур у Законі України «Про прокуратуру», а надалі й більш детально на рівні відомчих наказів Генерального прокурора України, пропонується закріпити відповідальність керівника місцевої прокуратури за стан кадрової роботи в очолюваній ним прокуратурі.

Наділяючи прокурорів прокуратури повноваженнями, керівник місцевої прокуратури не повинен звільняти себе від загальної прокурорської діяльності. У межах виконання адміністративних повноважень керівник місцевої прокуратури повинен також приділяти увагу контролю, що має своїм завданням: а) забезпечення належної виконавчої дисципліни й відповідальності при виконанні службових обов'язків працівниками прокуратури; б) своєчасне виявлення й усунення порушень і недоліків в організації діяльності місцевої прокуратури; в) з'ясування причин допущених порушень.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичні узагальнення та подається вирішення наукового завдання, що полягає у формулюванні теоретично та практично обґрунтованих висновків щодо поняття та змісту правового статусу керівника місцевої прокуратури, його нормативно-правового закріплення, службових прав, обов'язків, відповідальності, відбору та призначення на посаду, підстав та порядку звільнення з посади та основних повноважень. Основні теоретичні та практичні результати дають змогу сформулювати певні висновки та пропозиції.

1. Правовий статус керівника місцевої прокуратури повинен включати кілька елементів: а) вимоги до кандидатів та порядок призначення на посаду керівника місцевої прокуратури; б) підстави і процедуру дострокового зняття з адміністративної посади; в) характеристику службових прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури; г) загальні засади організації роботи керівника місцевої прокуратури; д) особливості правового положення, що вирізняють керівника місцевої прокуратури серед інших прокурорів.

2. Службові права керівника місцевої прокуратури поділяються на такі: а) професійні права, що характеризують і забезпечують його особливий правовий статус і правовий захист; б) допоміжні права, що сприяють прокуророві безпосередньо виконувати свої службові обов'язки і характеризують його правовий статус у динамічному аспекті; в) компенсаційні права, що надаються прокурору для отримання

можливості користуватися соціальними благами.

3. Обов'язки керівника місцевої прокуратури класифіковано на такі групи: а) загальні, які притаманні більшості державних службовців і працівникам правоохоронних органів; б) спеціальні – враховують специфіку роботи в органах прокуратури і адресовані всім прокурорам України; в) адміністративні – обов'язки керівника місцевої прокуратури, які обумовлені зайняттям адміністративної посади; г) морально-етичні – додаткові обов'язки, які працівники прокуратури визначають перед собою на рівні відомчих актів і рішень органів прокурорського самоврядування.

4. Специфіка притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника місцевої прокуратури обумовлюється таким: а) потребує визначення окремого виду дисциплінарного стягнення; б) потребує чіткого формулювання підстав для застосування; в) право ініціювати притягнення керівника місцевої прокуратури до дисциплінарної відповідальності у вигляді зняття з адміністративної посади повинен мати трудовий колектив відповідної прокуратури.

5. Класифіковано вимоги до осіб, які бажають обійняти посаду керівника місцевої прокуратури, на: а) загальні (характерні для державних службовців); б) спеціальні двох рівнів (обов'язкові для всіх прокурорів й виключно для кандидатів на керівні посади); в) додаткові (для керівників органів прокуратури, обумовлені відомчими нормативними актами).

6. Аналіз норм Закону України «Про прокуратуру», що визначають процедуру добору керівників органів прокуратури, дозволив сформулювати ряд висновків: а) процедура характеризується недостатнім нормативним врегулюванням та закритістю; б) незважаючи на те, що чинна процедура передбачає участь кількох колегіальних органів (що підвищує ступінь об'єктивності рішення і відкритості процедури), остаточне рішення приймається однією особою – Генеральним прокурором України і він не зобов'язаний обґрунтовувати свої рішення або мотивувати їх.

7. Закон України «Про прокуратуру» потребує вдосконалення стосовно визначення правового статусу керівника місцевої прокуратури: 1) потрібно конкретизувати вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури: стаж роботи в органах прокуратури або на посаді судді – не менше трьох років, спеціальна підготовка у Національній академії прокуратури України; 2) конкретизувати стадію прийняття рішення про призначення на посаду; 3) потрібно конкретизувати порядок взаємодії Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та

Ради прокурорів України під час вирішення питань про розгляд скарг на рішення Генерального прокурора про відмову у призначенні прокурора на посаду керівника місцевої прокуратури.

8. Потребує запровадження комплекс заходів кадрової роботи, спрямований виключно на підготовку кадрів для керівних посад в органах прокуратури. Цей комплекс повинен базуватися на таких напрямках діяльності: а) планування та прогнозування майбутніх кадрових проблем і потреб у прокуратурах місцевого рівня; б) вивчення факторів, які впливають на кадрове забезпечення органів прокуратури; в) професійний відбір, який враховує як специфіку посади керівника місцевої прокуратури, так і індивідуальні особливості кандидатів; г) підготовка умов для максимально швидкої адаптації працівника на посаді керівника місцевої прокуратури, налагодження його взаємин із колективом; д) запровадження постійної системи аналізу ефективності роботи як керівника прокуратури, так і трудового колективу відповідної прокуратури; е) поліпшення внутрішнього контролю; є) формування і розвиток системи громадських об'єднань прокурорів тощо.

9. Аналіз Закону України «Про прокуратуру» показав наявність чотирьох процедур звільнення керівника місцевої прокуратури з посади: а) керівником регіональної прокуратури самостійно (ст. 58 Закону); б) керівником регіональної прокуратури за повідомленням суду про ухвалення відповідного рішення (статті 54, 56 Закону України «Про прокуратуру»); в) керівником регіональної прокуратури за поданням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (статті 52, 55, 57, 59, 60 Закону України «Про прокуратуру»); г) керівником регіональної прокуратури за поданням Вищої ради правосуддя (ст. 53 Закону). Усі зазначені процедури доцільно уніфікувати.

10. Потребує конкретизації порядок звільнення прокурора з адміністративної посади, встановлений ч. 6 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру»: а) необхідно передбачити право Генерального прокурора України не погодитися із рекомендацією Ради прокурорів України про дострокове зняття прокурора з адміністративної посади та обов'язок мотивувати таке рішення; б) встановити строки розгляду відповідної рекомендації Генеральним прокурором України; в) передбачити право Ради прокурорів України самостійно звільнити прокурора з адміністративної посади $\frac{3}{4}$ голосів у разі відмови Генерального прокурора України приймати відповідне рішення; г) надати право зборам прокурорів відповідної прокуратури ініціювати процедуру звільнення прокурора з посади керівника місцевої прокуратури.

11. Повноваження керівника місцевої прокуратури класифіковано

на основні, додаткові й загальні. До основних віднесено адміністративні повноваження із керівництва прокуратурою, до додаткових – специфічні службові повноваження процесуального характеру (віднесені законодавством винятково до компетенції керівника місцевої прокуратури), до загальних – наглядові повноваження, якими наділяються всі прокурори для виконання своїх службових обов'язків.

12. Визначено специфіку повноважень керівника місцевої прокуратури порівняно з повноваженнями інших прокурорів прокуратури. Констатується, що його повноваження не можуть бути подібні до повноважень будь-якого іншого співробітника прокуратури. Це пов'язано із необхідністю здійснювати нормативне й методологічне керівництво, давати вказівки, вирішувати структурні й кадрові питання, питання оперативного керівництва й розподілу ресурсів, здійснення контролю, оцінки діяльності підлеглих з наступним заохоченням або застосуванням заходів стягнень.

13. Надання більшої кількості повноважень з підготовки кадрів органів прокуратури та їх відбору Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів не повинно стати підставою для позбавлення керівника місцевої прокуратури завдань і можливостей здійснювати вплив на просування підлеглих прокурорів та інших співробітників місцевої прокуратури по службі, брати участь у формуванні колективу.

14. До компетенції керівника місцевої прокуратури має входити призначення й звільнення з посади технічних працівників прокуратури (секретар, завідувач канцелярії, прибиральниця, водій тощо). При доборі кадрів до місцевої прокуратури її керівник повинен ураховувати вимоги, що висуваються до осіб, призначуваних на посади. Для врегулювання таких повноважень потребують змін окремі статті розділу «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру».

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Сурженко М. О. Структура і зміст правового статусу прокурора. *Проблеми законності*. 2013. № 123. С. 314-322.

2. Сурженко М. А. Нормативно-правовая регламентация статуса прокурора в Украине. *Legea si viata*. 2014. № 9/2. С. 168-172.

3. Сурженко М. О. Службові права та обов'язки прокурора району. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 10. С. 160-166.

4. Сурженко М. О. Вимоги до кандидата на посаду керівника прокуратури району. *Юридична Україна*. 2014. № 10. С. 82-88.

5. Сурженко М. О. Загальна характеристика та класифікація повноважень керівника місцевої прокуратури. *Юрист України*. 2014. № 3 (28). С. 61-67.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Сурженко М. О. Специфіка і зміст правового статусу прокурора. *Актуальні проблеми державного, регіонального та муніципального управління в контексті модернізації української державності*: зб. наук. статей за матеріалами наук.-практ. конф., м. Харків, 16 жовтня 2014 р. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2014. С. 78-80.

2. Сурженко М. О. Напрямки трансформації службових прав та обов'язків прокурора району. *Четверті економіко-правові дискусії*: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Львів, 14 жовтня 2014 р.). Львів: 2014. С. 136-138.

3. Сурженко М. О. Аналіз вимог законодавства до керівника прокуратури району. *Проблеми правової інтеграції: глобальний, національний і регіональний контекст*: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. конф., м. Харків, 2 жовтня 2014 р. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2014. С. 68-71.

4. Сурженко М. О. Правова регламентація та характеристика повноважень керівника місцевої прокуратури. *Проблеми реформування прокуратури*: матеріали всеукр. наук. практ. конф. (м. Харків, 15.04.2016 р.). Том 1. Харків: Право, 2016. С. 190-193.

АНОТАЦІЯ

Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2018.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню питань, пов'язаних із визначенням вимог до кандидатів та порядком призначення на посаду керівника місцевої прокуратури, зняттям з посади, характеристикою прав та обов'язків керівника місцевої прокуратури, організацією його роботи.

Правовий статус керівника місцевої прокуратури визначено як сукупність юридичних положень, що визначають специфіку його правового стану, вирізняють його серед інших працівників прокуратури та характеризують основні сторони практичного становлення керівника місцевої прокуратури й організації його роботи.

Виділено три групи службових прав керівника місцевої прокуратури: професійні, допоміжні та компенсаційні права. Класифіковано обов'язки керівника місцевої прокуратури.

Визначено вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури, досліджуються процедура відбору та призначення на посаду керівника місцевої прокуратури, підстави та порядок звільнення його з посади.

Здійснено класифікацію вимог, що висуваються до осіб, які бажають обійняти посаду керівника місцевої прокуратури, на: а) загальні; б) спеціальні двох рівнів; в) додаткові.

Звертається увага на недоліки чинного Закону України «Про прокуратуру» у питаннях визначення вимог до кандидата на посаду керівника місцевої прокуратури, процедури його призначення на посаду, відмови у призначенні, запропоновано зміни до зазначеного Закону.

Ключові слова: прокурор, керівник місцевої прокуратури, правовий статус, призначення на посаду, відповідальність.

АННОТАЦІЯ

Изотова М. А. Правовой статус руководителя местной прокуратуры. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и адвокатура». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2018.

Диссертация посвящена комплексному исследованию вопросов, связанных с определением требований к кандидатам и порядком назначения на должность руководителя местной прокуратуры, снятием с должности, характеристикой прав и обязанностей руководителя местной прокуратуры, организацией его работы.

Определено понятие и содержание правового статуса руководителя местной прокуратуры, анализируются его нормативно-правовое закрепление, служебные права, обязанности, дисциплинарная ответственность руководителя местной прокуратуры.

Правовой статус руководителя местной прокуратуры определяется как совокупность юридических положений, которые характеризуют специфику его правового положения, отличают его от других сотрудников прокуратуры и подчёркивают основные стороны практического становления руководителя местной прокуратуры, организации его работы.

Выделены три группы служебных прав руководителя местной прокуратуры: а) профессиональные права, которые характеризуют и обеспечивают его особый правовой статус и правовую защиту; б) вспомогательные права, способствующие прокурору непосредственно выполнять свои служебные обязанности и характеризующие его правовой статус в динамическом аспекте; в) компенсационные права, предоставляемые прокурору для гарантированного получения возможности пользоваться социальными благами. Классифицированы так же обязанности руководителя местной прокуратуры.

Определяются требования к кандидатам на должность руководителя местной прокуратуры, исследуются процедура отбора и назначения на должность руководителя местной прокуратуры, основания и порядок освобождения его от должности.

Классифицированы требования, предъявляемые к лицам, желающим занять должность руководителя местной прокуратуры: а) общие (характерные для всех государственных служащих); б) специальные двух уровней (обязательные для всех сотрудников прокуратуры и исключительно для кандидатов на руководящие должности); в) дополнительные (для руководителей органов прокуратуры, обусловленные ведомственными нормативными актами).

Обращается внимание на недостатки действующего Закона Украины «О прокуратуре» в вопросах определения требований к кандидату на должность руководителя местной прокуратуры, процедуры его назначения на должность, отказа в назначении, предложены изменения в указанный Закон.

Предложено ввести комплекс мер кадровой работы, направленных на подготовку кадров исключительно для руководящих должностей в органах прокуратуры. Доказана необходимость конкретизации ч. 6 ст. 49 Закона Украины «О прокуратуре», которая закрепляет порядок увольнения прокурора с административной должности.

Полномочия руководителя местной прокуратуры классифицированы на основные, дополнительные и общие. Определены общие признаки полномочий руководителя местной прокуратуры. Анализ структуры полномочий руководителя местной прокуратуры позволяет сделать вывод, что его административные полномочия заключаются прежде всего в управлении работой соответствующей прокуратуры. В этом контексте административные полномочия руководителя местной прокуратуры по управлению включают: 1) подбор кадров; 2) организацию работы прокуратуры; 3) планирование ее работы; 4) контроль исполнения.

Ключевые слова: прокурор, руководитель местной прокуратуры, правовой статус, назначение на должность, ответственность.

ANNOTATION

Izotova M. O. Legal status of the head of the local prosecutor's office. – *Qualifying scientific work on the manuscript's rights.*

Thesis for a degree of Candidate of Science in Law in specialty 12.00.10 «Judiciary; prosecutor's office and advocacy». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2018.

The dissertation is devoted to the complex study of issues related to the definition of requirements for candidates and the procedure for appointing a head of the local prosecutor's office, removal from office, description of the rights and responsibilities of the head of the local prosecutor's office, organization of his work.

The legal status of the head of the local prosecutor's office is defined as a set of legal provisions that determine the specifics of his legal status, distinguish him among other employees of the prosecutor's office and characterize the main aspects of the practical establishment of the head of the local prosecutor's office and the organization of his work.

Allocated three groups of official duties of the head of the local prosecutor's office: professional, auxiliary and compensatory rights. Also the duties of the head of the local prosecutor's office are classified.

Investigated requirements for candidates for the position of the head of the local public prosecutor's office are determined, the procedure for selection and appointment to the position of the head of the local prosecutor's office, the grounds and procedure for his dismissal from the post.

Classification of requirements for persons wishing to assume the position of the head of the local prosecutor's office on: a) general; b) special two levels; c) additional.

Attention is drawn to the shortcomings of the current Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» in determining the requirements for a candidate for the position of head of local Prosecutor's Office, procedure for his appointment to the post, refusal to appoint, proposed changes to the said Law.

Key words: prosecutor, head of the local prosecutor's office, legal status, appointment, responsibility.

Відповідальна за випуск
д-р. юрид. наук, проф.
Л. М. Москвич

Підписано до друку 24.04.2018 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.
Тираж 100. прим. Зам. № 150.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77