

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

РОЛЬ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Анотація. У статті досліджується роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні незалежності прокуратури. На підставі системного аналізу положень законодавства висуваються пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання формування й діяльності Ради прокурорів України та зборів прокурорів.

Ключові слова: прокуратура, незалежність, реформування прокуратури, прокурорське самоврядування, Рада прокурорів України, збори прокурорів.

Постановка проблеми. Довготривала розробка нової редакції Закону України «Про прокуратуру», що піддавалась пильній увазі громадськості та супроводжувалась оцінками європейських експертів і вітчизняних юристів, зрештою завершилась прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Нині в нашій державі діє оновлений законодавчий акт, який визначає правові засади організації й діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України тощо. Запровадження прокурорського самоврядування є новацією та підлягає підвищеній увазі й належному науковому супроводу розвитку його функціонування на практиці. Це питання актуалізується з причини підвищення вимог суспільства до відомчої кадрової політики, якості кадрового забезпечення прокуратури України в умовах її реформування [1, с. 143–148].

На сьогодні у вітчизняній юриспруденції не сформувалась традиція дослідження соціально-правової природи інституту прокурорського самоврядування, що суттєво ускладнює формування цілісного уявлення про роль прокурорського самоврядування в забезпеченні незалежності прокурора та дотриманні високих стандартів професійної діяльності прокурорів, а також зумовлює необхідність вивчення генези й еволюції інституту прокурорського самоврядування в інших державах [2, с. 41–50].

Метою статті є з'ясування й розкриття максимального потенціалу прокурорського самоврядування як гарантії забезпечення незалежності прокурорів та вироблення подальших кроків підвищення його ефективності в механізмі реалізації зазначеного принципу, що пов'язується з необхідністю вирішення важливих теоретичних і практичних проблем.

Насамперед потребує з'ясування природа самого поняття «прокурорське самоврядування». Необхідно також визначити роль і місце органів прокурорського самоврядування в забезпеченні функціонування органів прокуратури й прокурорів. Важливим є питання з'ясування сфери охоплення тих чи інших правовідносин поняттям «внутрішня діяльність». Дослідження цих питань допоможе окреслити оптимальні кроки щодо підвищення ефективності функціонування прокурорського самоврядування як необхідної умови забезпечення незалежності прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто зазначити, що поняття «самоврядування» досліджувалось науковцями раніше в судовій, нотаріальній та адвокатській діяльності, однак прокурорське самоврядування є новою категорією, тому потребує детального наукового вивчення. Дійсно, існує потреба в зверненні до походження терміна «самоврядування» та окресленні сутнісних ознак прокурорського самоврядування, саме за допомогою системного тлумачення яких стає можливим розкриття природи самоврядування в цьому правоохоронному органі.

Тлумачення категорії «самоврядування» в науковій літературі є неоднозначним. Зокрема, в енциклопедичних джерелах самоврядування трактується як тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта та об'єкта управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми й рішення та діють із метою їх реалізації [3]. У «Сучасній правовій енциклопедії» самоврядування визначається як внутрішня самоорганізація певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо), спрямованої на самодостатній розвиток [4]. «Філософський енциклопедичний словник» визначає самоврядування як автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), правомочне прийняття нею рішень із внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління як участь усіх членів організації, населення в роботі відповідного органу управління [5].

У теорії управління щодо поняття «самоврядування» також немає однастайності в позиціях науковців. Так, В.В. Кравченко під самоврядуванням розуміє відносно автономне функціонування визначеного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, і відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [6]. О.Ф. Скакун визначає поняття «самоврядування» як вид соціального управління, заснований на самоорганізації, саморегулюванні й самодіяльності учасників суспільних відносин, при цьому об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі керують своїми справами, приймають спільні рішення та спільно діють із метою їх реалізації. В умовах самоврядування його учасники визнають над собою владу лише власного об'єднання [7].

І.М. Козьяков та А.М. Мудров у монографії «Прокурорське самоврядування» зауважують, що самоврядування як управлінське явище не може розглядатись окремо від сфери соціального управління, а зміст його полягає в забезпеченні цілісності й належного функціонування конкретної організованої системи для досягнення встановленої мети. Вони деталізують самоврядування як форми організації людського співіснування, тобто зазначають, що йдеться про практичне вираження управлінського впливу, спрямованого на впорядкування й узгодженість

дій; про наслідки та результати дій і зв'язків, які, об'єднуючись, дають змогу взаємодіяти у вирішенні спільних завдань, пов'язаних з управлінням [8].

Аналіз наведених визначень дає змогу не лише отримати уявлення про сфери прояву цього нового правового інституту, а й підкреслити таку характерну рису організації людського співіснування, як самостійність у визначенні кола питань, прийнятих до свого відання з метою їх вирішення безпосередньо або через своїх представників, тобто без втручання будь-яких інших структур влади. Окрім того, з наведеного можна також виявити таку ознаку прокурорського самоврядування, як колективність у визначенні й вирішенні певного кола питань із боку прокурорів.

Усі ці особливості сутності аналізованого правового явища знайшли відображення в законодавчому визначенні прокурорського самоврядування. Відповідно до статті 65 чинного Закону України «Про прокуратуру» прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з такою метою:

- 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;
- 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність;
- 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення;
- 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і в порядку, встановлених законом.

До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури й діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів.

Із законодавчого положення можна зробити висновок, що прокурорське самоврядування є специфічною формою самоврядування, за якої йдеться про колективне вирішення певних питань саме прокурорами.

Аналіз законодавчих положень дає можливість зробити висновок, що прокурорське самоврядування здійснює низку функцій: функція управління внутрішньою діяльністю прокуратури, що постає з наведеного в частині 1 статті 65 визначення; це сукупність органів прокурорського самоврядування (всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України). При цьому суб'єктами самоврядування варто вважати також окремих прокурорів, навіть у тих випадках, коли їх участь у самоврядуванні виражалась винятково в присутності на засіданнях органу прокурорського самоврядування та голосуванні на них. Прокурорським самоврядуванням можна також вважати реальне прийняття його суб'єктами рішень із внутрішньої діяльності прокуратури та їх фактичне втілення в життя.

Аналізуючи новели Закону України «Про прокуратуру», легко помітити, що в основу розробки моделі прокурорського самоврядування покладено підходи, вироблені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [9]. Окремі норми та інститути є майже тотожними. Належність до державної влади, очевидно, визначила також суттєву відмінність у побудові й компетенції органів самоврядування прокуратури та судової влади від адвокатського самоврядування.

Питанням прокурорського самоврядування присвячено главу 1 «Загальні засади прокурорського самоврядування» (статті

65–66) та главу 2 «Органи прокурорського самоврядування» (статті 67–72) розділу VIII Закону України «Про прокуратуру». Під час дослідження цього питання варто згадати, що відповідно до статті 16 чинного Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурора забезпечується також функціонуванням органів прокурорського самоврядування.

Отже, винятково значущим для «зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність» є інститут прокурорського самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Рада прокурорів України як вищий орган прокурорського самоврядування в період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури наділяється досить широкими повноваженнями щодо забезпечення незалежності прокураторів, а саме: щодо організації «впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів»; щодо розгляду питання правового захисту прокурорів; щодо розгляду звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, вжитих за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій із відповідними повідомленнями тощо); щодо розгляду звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади [10, с. 6–16].

Як зазначає О.С. Проневич, досліджуючи питання прокурорського самоврядування в Республіці Польща, до основоположних засад професійної діяльності прокурора віднесено принцип незалежності, невід'ємним елементом системи забезпечення чого є прокурорське самоврядування відповідно до статей 19–24а Закону Польщі «Про прокуратуру» [2, с. 41–50].

Значимо, що в положеннях Закону України «Про прокуратуру» особлива увага приділяється розмежуванню в прокуратурі України самоврядного та забезпечувального елементів її системно-структурної організації. У зв'язку із цим у теорії виділяють два самостійних її елементи: органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури [11, с. 21–24].

Функціонування інституту прокурорського самоврядування щодо кадрового забезпечення прокуратури дає змогу виділити два ключові аспекти: по-перше, кадрове забезпечення органів прокурорського самоврядування, а по-друге, діяльність органів прокурорського самоврядування щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів та обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і в порядку, встановлених законодавством [1, с. 143–148].

На відміну від суддівської й адвокатської спільноти, де більшість у складі відповідних комісій належить представникам професії, Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII передбачив, що з 11 членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів власне прокурорів лише 5, тобто більшості вони не утворюють. Такий стан справ навряд чи можна розглядати як загрозу незалежності органів прокурорського самоврядування, оскільки інші члени комісії (1 адвокат, 2 вчені, 3 представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) делегуються переважно незалежними органами, що мають необхідний правозахисний потенціал [12, с. 120–121]. Свого часу аналогічний стан справ у квалі-

фікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури, відповідно до Закону України «Про адвокатуру» 1992 р., був досить критично оцінений науковцями та практиками, що, як відомо, сприяло тому, що новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає членство в органах адвокатського самоврядування винятково адвокатів. Вважаємо, що за підсумками декількох років дії нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. та аналізу практики його застосування можна буде порушити питання (у разі його доцільності) щодо внесення змін щодо уточнення вимог до кількісного та якісного складу органів прокурорського самоврядування.

У статті 66 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокурорське самоврядування здійснюється через всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція працівників прокуратури. Рада прокурорів України є вищим органом прокурорського самоврядування в період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури. Законодавчі вимоги до організації прокурорського самоврядування свідчать про взаємозалежність цих двох органів, що безпосередньо пов'язано з питаннями кадрового забезпечення, проте в межах їх власної функціональної активності.

Згідно із частиною 1 статті 69 Закону України «Про прокуратуру» делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обирають збори прокурорів Генеральної прокуратури України (6 прокурорів Генеральної прокуратури України), збори прокурорів регіональних прокуратур (по 3 прокурори від кожної регіональної прокуратури) та збори прокурорів місцевих прокуратур (по 2 прокурори від кожної місцевої прокуратури).

На жаль, варто звернути увагу на той факт, що стаття 66 чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. не передбачає існування такого органу прокурорського самоврядування, як збори місцевих, регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України, а отже, не визнаються склад і повноваження такого органу прокурорського самоврядування. Натомість стаття 69 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. не лише згадує про нього, а й визначає повноваження з обрання делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, а також порядок проведення зборів: делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обираються шляхом таємного голосування простою більшістю голосів із числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури, є повноважними, якщо на них присутні більше половини загальної кількості прокурорів цієї прокуратури, та приймають рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури (частини 2 та 3 статті 69 Закону України «Про прокуратуру»).

Однак вважаємо, що навряд чи доцільно обмежувати роль зборів прокурорів винятково обранням делегатів, їм доцільно надати більш широке коло повноважень, зокрема й у сфері забезпечення незалежності прокурорів. Отже, у статті 66 Закону України «Про прокуратуру» варто передбачити збори прокурорів як орган прокурорського самоврядування, а до кола їх повноважень віднести такі повноваження:

– організацію виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури й прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня;

– розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідного рівня.

Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція працівників прокуратури, до повноважень якої належить також затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (пункт 4 частини 2 статті 67 Закону України «Про прокуратуру»). Водночас на практиці можуть виникнути проблеми щодо його практичного застосування, зокрема, може постати потреба у виробленні узагальнення дисциплінарної практики Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо дотримання прокурорами положень вказаного кодексу. Тому вважаємо за доцільне всеукраїнську конференцію працівників прокуратури наділити повноваженнями із затвердження роз'яснень щодо практичного застосування окремих положень Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Відповідно до статті 71 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. в період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України. До складу Ради прокурорів України входять 13 осіб, з яких 2 представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України, 4 представники (прокурори) від регіональних прокуратур, 5 представників (прокурорів) від місцевих прокуратур, 2 представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ.

Водночас у прокурорській системі на сьогодні виокремлено військові прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, у зв'язку із чим вважаємо за доцільне встановити окрему квоту представництва від цих органів прокурорської системи. Така потреба, на нашу думку, обумовлюється специфічним колом повноважень цих прокуратур, а отже, існує також необхідність у їх окремому представництві в складі Ради прокурорів України, тим більше, що до її повноважень належить, наприклад, визначення членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Висновки. Дослідження природи й ролі органів прокурорського самоврядування, його значення в забезпеченні принципу незалежності прокуратури та прокурорів дає можливість окреслити окремі шляхи підвищення ефективності їх діяльності в досліджуваній сфері.

Вважаємо, що в Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. необхідно визначити норму, що формою звернення Ради прокурорів України до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути подання. При цьому варто встановити положення, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо тих, які містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або надання недостовірних відомостей має наставати притягнення винних осіб до відповідальності в порядку, встановленому чинним законодавством України.

Окрім того, доцільно надати право вищим органам прокурорського самоврядування офіційно звертатись до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед до Верховної Ради України та Президента України, з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства про організацію їх діяльності, особливо щодо підвищення рівня забезпечення незалежності прокуратури.

Література:

1. Долгий О.О. Адміністративний та правовий аспекти кадрового забезпечення прокуратури України в умовах прокурорського самоврядування / О.О. Долгий, А.П. Горзов // Митна справа. – 2015. – № 2(2.1). – С. 143–148.
2. Проневич О.С. Інститут прокурорського самоврядування в Республіці Польща / О.С. Проневич // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 41–50.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
4. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
5. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В.І. Шинкарука. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
6. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : [навч. посібник] / В.В. Кравченко, М.В. Пітнік. – К. : Арабат-Центр, 2001. – 176 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
8. Козьяков І.М. Прокурорське самоврядування : [монографія] / І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 68 с.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print/46126694471193>.
10. Проневич О.С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 4. – С. 6–16.
11. Долгий О.О. Прокурорське самоврядування в Україні: оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської Комісії / О.О. Долгий, Н.С. Наулік // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 21–24.
12. Іваницький С.О. Тенденції розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури / С.О. Іваницький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 10-2. – Т. 2. – С. 120–121.

Добровольський Д. М. Роль органів прокурорського самоуправління в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури

Анотація. В статті досліджується роль органів прокурорського самоуправління в забезпеченні незалежності прокуратури. На основі системного аналізу положень законодавства виставляються пропозиції по удосконаленню правового регулювання формування та діяльності Совету прокурорів України та собраний прокурорів.

Ключевые слова: прокуратура, незалежність, реформування прокуратури, прокурорське самоуправління, Совет прокурорів України, собрание прокурорів.

Dobrovolsky D. The role of prosecutorial authorities in ensuring implementation of the prosecutors independence principle

Summary. The role of prosecutorial authorities to ensure the independence of prosecutors are analyzed in the article. Based on a systematic analysis of legislation by applying the improved regulation of the formation and activity of Ukraine prosecutors and charges the prosecutors.

Key words: prosecution service, independence, prosecution service reform, prosecution self-government, Council of Prosecutors of Ukraine, charges the prosecutors.