

РОЗДІЛ II. ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 342.5

Є. А. Безкровний

МЕТА ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано законодавче закріплення прокурорського самоврядування в Європейських країнах, а також у Законі України «Про прокуратуру». Розкрито головну мету функціонування органів прокурорського самоврядування, яка полягає в забезпеченні незалежності прокурорів у їхній діяльності. Надано пропозиції щодо вирішення проблем, обумовлених реалізацією правових норм про прокурорське самоврядування через внесення законодавцем відповідних змін та доповнень до Закону України «Про прокуратуру».

Ключові слова: *прокурорське самоврядування, форми, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, Рада прокурорів України, закон.*

Постановка проблеми. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року передбачає створення органів прокурорського самоврядування, а саме: Всеукраїнської конференції працівників прокуратури та Ради прокурорів України.

На сьогодні в Україні не набули чинності правові норми наведеного Закону щодо функціонування прийнятих форм прокурорського самоврядування. Водночас у законодавстві окремих країн Європи передбачені й реалізовані на практиці різні форми прокурорського самоврядування з конкретним визначенням покладених на них завдань. У низці інших держав такі органи відсутні, але наявні ознаки самостійного колективного вирішення прокурорами окремих питань внутрішньої діяльності прокуратури. Для України важливим є використання позитивного досвіду діяльності таких органів в країнах Євросоюзу з огляду на їх мету, форми та обсяг повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти прокурорського самоврядування досліджували О. Проневич, С. Подкопаєв, А. Мудров, О. Долгий, І. Козьяков, Л. Дрогомирська та інші науковці.

У монографії «Прокурорське самоврядування» за авторством І. Козьякова, А. Мудрова, О. Долгого та інших висвітлено загальнотеоретичні та правові засади професійного самоврядування, особливості функціонування інституту професійного самоврядування в Україні. Здійснено аналіз системи законодавчого регулювання прокурорського самоврядування в країнах ЄС та пропозицій, наведених у проекті Закону України «Про прокуратуру» щодо інституту самоврядування в органах прокуратури України [1]. О. Маслова в дослідженні «Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів» аналізує

завдання, порядок формування та повноваження органів прокурорського та суддівського самоврядування й доходить висновку, що метою прокурорського самоврядування є захист професійних інтересів працівників прокуратури й саме з огляду на це склад Ради прокурорів України має формуватися винятково з представників усіх органів прокуратури, які відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» становлять її систему [2]. Наукову працю Л. Дрогомирецької «Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні» присвячено дослідженню поняття прокурорського самоврядування як одного з пріоритетних напрямів органів прокуратури, що забезпечить гарантії незалежності прокурорів України у вирішенні їх питань внутрішньої діяльності прокуратури [3].

Формування цілей. Мета статті – на підставі аналізу законодавства Європейських країн щодо функціонування органів прокурорського самоврядування, відповідних досліджень вітчизняних науковців висвітлити важливості впровадження новели Україною, розкрити її цілеспрямованість та надати відповідні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про прокуратуру».

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що в розвинутих країнах Європи історично склалися вагомні саморегулятори громадянського суспільства, функціонує відпрацьоване на власному багатолітньому досвіді законодавство, діють вікові традиції поваги до закону, суду та прокуратури, усі структури державного й соціального механізму характеризуються високою правовою культурою, й, отже, органи прокурорського самоврядування мають належні умови для успішної реалізації покладених на них завдань.

У більшості Європейських держав прокуратура підпорядковується міністерству юстиції або судовій системі. Відповідно до місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади в певному вигляді функціонують і органи прокурорського самоврядування.

Так, Законом Королівства Іспанії від 30 грудня 1981 року № 50/1981 щодо «Статуту Служби державного представництва» (прокуратури) як орган прокурорського самоврядування передбачено діяльність Ради прокурорів. Відповідно до статті 14 зазначеного Закону Рада прокурорів є дорадчим органом, який розглядає питання організації роботи відомства, кадрові та дисциплінарні питання, а також розробляє законопроекти й правила, що стосуються структури, організації та функцій кримінального переслідування тощо [4, с. 191].

Аналогічно, на правах дорадчого органу, за Конституцією Бельгії діє Вища рада правосуддя. Особливий порядок призначення, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів гарантує їх незалежність. Призначає та звільняє прокурорів при судах і трибуналах глава держави за поданням Вищої ради правосуддя. Накладення дисциплінарного стягнення на прокурорів є прерогативою Вищої ради правосуддя. Окрім того, Вища рада правосуддя оцінює професійну придатність прокурорів і вирішує питання підвищення їх кваліфікації [5, с. 16-27].

За Законом Португальської Республіки «Статут Служби публічного представництва» від 15 жовтня 1986 року № 47/86 здійснення прокурорського самоврядування покладено на Вищу раду прокурорів. Метою її діяльності є гарантування незалежності прокурорів. До повноважень Вищої ради віднесено вирішення кадрових питань стосовно прокурорів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та розгляд визначеної законом категорії скарг [6].

Про функціонування прокурорського самоврядування як дорадчого органу свідчить положення розділу 13 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22 квітня 1998 року про Збори прокурорів. До їхньої компетенції серед іншого належить комплектування конкурсної комісії прокурорів та обговорення питань діяльності прокуратури й надання пропозицій щодо їх вирішення [7].

Згідно із Законом Республіки Польща «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року передбачено діяльність таких органів прокурорського самоврядування, як збори прокурорів, колегії апеляційних прокуратур, колегії окружних прокуратур та Національна рада прокуратури.

До цього ж, важлива роль належить Національній Раді прокуратури щодо вирішення кадрових питань і гарантування незалежності прокурорів.

Так, статтею 43 згаданого закону серед повноважень Національної Ради прокуратури значаться: гарантування незалежності прокурорів; висловлення свого бачення щодо стану й розвитку професійного кадрового забезпечення прокуратури [8].

Досліджуючи діяльність у Національній раді прокуратури Польщі, О.С. Проневич стверджує, що вищезазначений орган є важливим інструментом артикуляції консолідованої позиції прокурорського співтовариства з актуальних проблем розвитку прокуратури й професійної діяльності прокурорів. Незалежність прокурора полягає у відсутності можливості втручання в зміст і сферу здійснення прокурором дій та прийняття рішень у межах його функціональних повноважень [9].

У статті 65 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25 лютого 2016 року зазначено, що органами самоврядування є загальні збори прокурорів, Вища рада прокурорів і підлеглі їй колегії, а саме: колегія з відбору та переміщення прокурорів, колегія з оцінки діяльності прокурорів та колегія з дисципліни та етики [10].

Слід звернути увагу на конкретизацію кожного з наведених пунктів попри їх значну кількість та встановлення вичерпного переліку.

Статтею 18 Закону Республіки Словенії «Про службу державного обвинувачення» від 12 липня 2011 року передбачена діяльність Ради прокурорів (служби державного обвинувачення). Рада служби державного обвинувачення є самостійним державним органом, який виконує обов'язки самоврядування служби державного обвинувачення та адміністративні обов'язки, визначені наведеним Законом, а також бере участь у забезпеченні однаковості здійснення переслідування та захищає незалежність державних обвинувачів [11].

Рада прокурорів Чорногорії як орган прокурорського самоврядування поміж інших повноважень надає пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади прокурорів, проводить слухання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, схвалює Кодекс етики прокурорів [12].

У законодавстві деяких країн Європи не передбачено функціонування органів прокурорського самоврядування, але їх відсутність компенсується іншими органами, метою діяльності яких є забезпечення незалежності прокурорів.

Зокрема, в Італії органом, який суттєво забезпечує незалежність прокуратури, можна назвати Вищу раду магістратури. Відповідно до статті 104 Конституції Італії Вища рада магістратури вирішує питання стосовно призначення на посади, переведення й підвищення по службі прокурорів, а також притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [13].

З вибором євроінтеграційного курсу розвитку держави відбувається й реформування законодавства в контексті імплементації міжнародних стандартів з діяльності органів прокуратури.

За статтею 65 Закону України «Про прокуратуру» прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури для:

1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;

2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їхню діяльність;

3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;

4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, установлених законом.

Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що Рада прокурорів України як орган прокурорського самоврядування:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі, якщо Генеральний прокурор України не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє в призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру;

2) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

3) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань;

4) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, уживає за наслідками розгляду відповідні заходи (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд

питання щодо вжиття заходів гарантування безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо);

5) розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади;

6) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

7) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;

8) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом.

Останній пункт правової норми свідчить, що встановлений перелік питань не є вичерпним.

І. М. Козьяков, А. М. Мудров та інші вчені в монографії «Прокурорське самоврядування» щодо цього зазначили, що перелік питань, які стосуються внутрішньої діяльності прокуратури й входять до сфери вирішення саме в межах реалізації прокурорського самоврядування, потребує перегляду. Адже такий перелік не є вичерпним, а це на практиці може негативно вплинути на ефективність діяльності органів прокурорського самоврядування та сприяти неоднозначному застосуванню його положень у роботі зазначених органів [1].

Окрім того слід зазначити, що наведена вище правова норма не конкретизує, які саме пропозиції щодо діяльності органів прокуратури має право вносити Рада прокурорів України на вирішення органам державної влади й місцевого самоврядування. Таким чином, проведений аналіз законодавства країн Євросоюзу щодо діяльності в прокуратурах органів самоврядування свідчить про різноманіття їх форм та виконання, в основному, дорадчої функції, спрямованої на вирішення головної мети - захисту незалежності прокурорів. У державах, де не передбачені форми прокурорського самоврядування, виконання їх завдань покладається на інші органи, що переслідують досягнення зазначеної вище мети. Правові норми Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року наділяють Раду прокурорів України дієвим характером, активно залучаючи її до організації впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, вирішення кадрових питань та дисциплінарної відповідальності прокурорів, але не встановлюють вичерпного обсягу постановлених перед цим органом прокурорського самоврядування завдань, а окремі з них потребують ще й конкретизації.

Слід зазначити, що практика надасть можливість належно оцінити діяльність наведеного органу прокурорського самоврядування. Проте досліджуючи правові норми згаданого закону про Раду прокурорів України, уже зараз можна зазначити, що в них переслідується основна мета, відображена в законодавстві країн Євросоюзу щодо діяльності органів

самоврядування, а саме: зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їхню діяльність.

Оскільки головною метою органів прокурорського самоврядування є забезпечення незалежності прокурорів у їх діяльності, то проаналізуємо правове поняття «незалежність» прокурорів.

Звертаючись до міжнародних рекомендацій, варто розглянути положення Звіту Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи (частина II. Служба обвинувачення). У зазначеному нормативно-правовому акті вказано на потребу створення каталогу гарантій невтручання в діяльність обвинувача. Невтручання означає забезпечення того, що дії обвинувача в суді не зазнають зовнішнього тиску, а також від неправомірного чи незаконного внутрішнього тиску усередині самої системи обвинувачення.

Такі гарантії повинні охоплювати призначення, дисциплінарні заходи усунення з посади, а також специфічні правила ведення справ і процесу прийняття рішень. «Незалежність» обвинувачів відрізняється за природою від незалежності суддів. Хоча спостерігається загальна тенденція надавати більше незалежності системі обвинувачення, не існує спільного стандарту, який би вимагав цього. Незалежність або автономія не є самоціллю й вони повинні бути виправданими в кожному випадку відповідно до цілей, яких потрібно досягнути [14].

С.В. Подкопаєв підкреслив, що впровадження колегіальних начал у вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів в Україні (формування системи прокурорського самоврядування, створення кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів), обумовлено насамперед створенням додаткових гарантій незалежності [15].

Варто зазначити, що Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року на Раду прокурорів України покладено розгляд виокремленої категорії звернень, а саме: звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів.

Висновки. Зазначаючи про інші повідомлення щодо загрози незалежності прокурорів, законодавець фактично не розкрив питання про суб'єкти їх подання. Адже є всі підстави стверджувати, що такі повідомлення, згідно з положенням статті 71 згаданого Закону, можуть виходити від прокурорів, оскільки вони вже наділені правом на такі звернення. Водночас варто доповнити наведену правову норму положенням щодо надання права на звернення до Ради прокурорів України із повідомленням про загрозу незалежності прокурорів кожному, кому відомі такі факти.

Доцільно також закріпити на нормативно-правовому рівні механізм проведення Радою прокурорів України перевірок за зверненнями прокурорів та іншими повідомленнями про загрозу їхньої незалежності.

Використані джерела:

1. Прокурорське самоврядування: моногр. / [І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 60 с.

2. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект / О. Маслова // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 113–121.

3. Дрогомирецька Л.С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні / Л.С. Дрогомирецька // Право. – 2015. – № 1. – С. 132–138.

4. Мычко Н.И. Европейская система прокуратур / Н.И. Мычко, Н.А. Голова. – Донецк : Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011. – 487 с.

5. Грицаенко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навчальний посібник / Грицаенко Л. Р. – К. : БІНОВАТОР, 2006. – 400 с.

6. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. А. Банчука. – К. : Атіка, 2012. – 624 с.

7. Про прокуратуру: закон Естонської Республіки від 22 квітня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Est_PR_1998.pdf.

8. Про прокуратуру: закон Республіки Польща від 28 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Pol_PR_1985.pdf.

9. Проневич О. С. Інститут прокурорського самоврядування в Республіці Польща / О. С. Проневич // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3. – С. 41–51.

10. Про прокуратуру: закон Республіки Молдова від 25 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Mld_PR_2008.pdf.

11. Про службу державного обвинувачення : Закон Республіки Словенія від 12 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_PR_2011.pdf

12. Мычко Н.И. Европейская система прокуратур / Н.И. Мычко, Н.А. Голова. – Донецк : Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011. – 487 с.

13. Конституція Італії від 22 грудня 1947 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>.

14. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи – ч. 2 : Служба обвинувачення (від 17–18 грудня 2010 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubizhne-zakonodavstvo.html>.

15. Подкопаев С. В. Органы прокурорского сообщества: опыт становления в Украине / С. В. Подкопаев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 4. – С. 164–173.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2017

Бескровный Е. А. Цель прокурорского самоуправления через призму Европейского законодательства

В статье анализируется законодательное закрепление прокурорского самоуправления в Европейских странах и в Законе Украины «О прокуратуре».

Раскрывается главная цель функционирования органов прокурорского самоуправления, которая состоит в обеспечении независимости прокуроров в их деятельности. Приводятся предложения для решения проблем, которые обусловлены реализацией правовых норм о прокурорском самоуправлении,

путем внесения законодателем соответствующих изменений и дополнений в Закон Украины «О прокуратуре».

Ключевые слова: *прокурорское самоуправление, формы, Всеукраинская конференция работников прокуратуры, Совет прокуроров Украины, закон.*

Bezkrorny E. Purpose of Prosecutorial Self Government in Light of European Legislation

The article analyzes the provision of a legislative framework for prosecutorial self government in European countries and in the Law of Ukraine "On Prosecution".

The study conducted shows that the laws of certain European countries establish specific forms of prosecutorial self-government with a clear definition of their functions. In some other countries such prosecutorial self-governing bodies are absent in the current legislation, but there are signs of independent collective resolution of issues concerning the internal operation of the public prosecutor's office by prosecutors. Thus, one of the most important functions of the prosecutorial self-government is to ensure the independence of prosecutors in their activities.

Unlike EU states legislation, the Law of Ukraine "On Public Prosecutor's Office" on October 14, 2014 invests the prosecutorial self-government with the broad scope of powers. It appears that the prosecutorial self-governing bodies will operate as the part of the public prosecution service of Ukraine and their task will be to promote the efficiency of the prosecutorial activity without interference in the performance by the public prosecution service of its functions.

According to the Law of Ukraine "On Public Prosecutor's Office" the scope of issues that fall within the competence Council of Prosecutors of Ukraine is not complete, that may adversely affect the efficiency of this prosecutorial self-governing body's operation. The Law does not set forth the clear limits of activity of this body, while giving it broad powers in the administration and prosecution system. These can cause conflicts and make it impossible for the public prosecutor appointed to the administrative position to manage the public prosecutor's office

The lawmaker has set in law the binding character of decisions of the conference for any prosecutor, without specifying and clear disclosure of the above term. That is perceived as interference in prosecutor's activities, which is unacceptable.

It is necessary to amend the Law of Ukraine "On Public Prosecutor's Office" by adding the provision that will set forth the right to appeal to the Council of Prosecutors of Ukraine with the message about the threat to the independence of prosecutors to anyone who is aware of these facts. Moreover, it is advisable to anchor the mechanism of checking by Council on the appeals of prosecutors and other reports about threats to their independence and on the appeals of citizens about improper performance of the prosecutor who holds an administrative position of his or her duties.

Key words: *prosecutorial self-government, All-Ukrainian conference of prosecutors, Council of Prosecutors of Ukraine, the independence of prosecutors.*

УДК 343.432

М. К. Гнєтнєв,

І. В. Сингаївська

ПРО КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТАТТЯМИ 146 І 147 КК УКРАЇНИ

У статті визначено аспекти відмежування незаконного позбавлення волі від викрадення людини, захоплення заручників, особливості кваліфікації у разі