



Ольга МАСЛОВА

заступник начальника управління нагляду
за додержанням законів у кримінальному провадженні
та координації правоохоронної діяльності
прокуратури Дніпропетровської області,
старший радник юстиції
maslova@prk.dp.ua

УДК 343.163

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» однією із гарантій незалежності прокурора є функціонування органів прокурорського самоврядування, яке здійснюється через всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Для української системи прокуратури законодавчо передбачене створення та функціонування «власних» органів самоврядування є новим явищем. Наразі необхідність запровадження та діяльність вказаних органів існує винятково на теоретичному рівні та потребує наукового дослідження. Якщо порівняти з іншими видами юридичної діяльності, зокрема, з судовою, адвокатською, нотаріальною, то відповідними титульними законами («Про судоустрій і статус суддів», «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», «Про нотаріат») вже давно визнане право осіб, які займаються певною професійною діяльністю, на самоврядування для самостійного вирішення питань їх внутрішньої організації. І лише прокурори упродовж всього часу існування системи прокуратури як самостійної інституції незалежної України залишались осторонь процесів становлення професійного самоврядування, оскільки не мали законодавчого їх підґрунтя.

Створення органів прокурорського самоврядування обумовлює потребу вивчення

їх ролі у забезпеченні незалежності прокурорів, оскільки саме цей інститут визнається науковцями як винятково важливий для «зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність» [1, с. 13].

У вітчизняній науці питання незалежності прокурорів досліджували зокрема такі вчені, як: Ю. Грошевий, Л. Давиденко, В. Долежан, Ю. Дьомін, М. Косюта, О. Литвак, В. Маляренко, І. Марочкін, М. Руденко, Г. Серета, М. Якимчук. Прокурорське самоврядування було предметом наукових праць І. Козьякова, А. Мудрова, Н. Наулік, С. Подкопаєва, О. Проневича та інших. Однак комплексного вивчення ролі органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурора не здійснювалось.

Метою статті є дослідження ролі органів прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурора з огляду на їх завдання та повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру» (Закон).

Для досягнення вказаної мети передусім необхідно визначитись із такими поняттями, як «самоврядування», «професійне самоврядування», а також розглянути питання сутності та завдань прокурорського самоврядування.

Так, на сьогодні поняття «самоврядування» розуміють як тип соціального управ-

ління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто люди самі управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації [2, с. 220]. При цьому самоврядування як одна із форм організації людського співіснування ґрунтується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні [3, с. 413–414].

У вітчизняній юридичній практичній діяльності склалося стале розуміння інституту професійного самоврядування, яке включає систему свідомо-вольових конкретних дій та операцій з охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів особи, що здійснюються юристами на професійній основі у межах права і мають юридичні наслідки [4, с. 482]. Завдання професійного самоврядування насамперед спрямовуються на: гарантування дотримання професійних прав; забезпечення належних умов професійної діяльності; захист професійних прав та інтересів; недопущення втручання у професійну діяльність; підвищення професійного рівня [5, с. 18].

В органах прокуратури функціонували і нині функціонують певні об'єднання, зокрема такі, як: професійні спілки прокураторів різних рівнів, прокурорські асоціації тощо. Але, як зазначають науковці, за своєю юридичною суттю організація професійного самоврядування хоча і є об'єднанням осіб, проте це не профспілка і не об'єднання (не асоціація) на зразок громадської організації, що характеризується добровільним вступом до її складу та добровільним виходом з неї [6]. Це пояснюється тим, що організації професійного самоврядування делегуються владні повноваження з регулювання та контролю за діяльністю професійної громади, тому участь у ній не може бути добровільною: вона є обов'язковою, адже не повинно бути носіїв професії, які, з одного боку, були б позбавлені можливості брати участь в управлінні в професії, тоді як інші їхні колеги мають такий привілей, а з другого боку, залишалися б поза впливом зазначеної організації і не підкорялися б її вимогам, правилам, стандартам, посилюючись на відсутність членства в такій організації [6].

Лише обов'язковість участі всіх прокураторів у професійному самоврядуванні, тобто визнання ними тих вимог, правил та стандартів, встановлення яких належить до компетенції органів прокурорського самоврядування, дасть можливість забезпечити єдність системи прокуратури, яка передбачена ст. 121 Конституції України, ст. 2 Закону.

У ст. 65 Закону прокурорське самоврядування визначено як самостійне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою досягнення відповідних завдань, визначених цим законом [7]. Воно характеризується такими ознаками:

1) спрямованістю на вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, тобто компетенція прокурорського самоврядування не виходить за межі системи прокуратури і не поширюється на питання, пов'язані із реалізацією покладених на прокураторів функціональних повноважень;

2) самостійністю прокурорського самоврядування, тобто питання, що належать до його компетенції, вирішуються прокурорами самостійно, на власний розсуд і у власних інтересах, рішення органів прокурорського самоврядування не потребують затвердження іншими органами і виконуються власними силами;

3) колективним характером, тобто віднесені до компетенції прокурорського самоврядування питання вирішуються колегіально, в інтересах не окремих прокураторів, а всього прокурорського корпусу та системи органів прокуратури України [8, с. 451–452].

Якщо погодитись з думкою М. Слюсаревського, що основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях урядування всередині свого «цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та поза її межами [6], то стає зрозумілим, що в сучасних умовах реформування системи прокуратури прокурорське самоврядуван-

ня (з огляду на його мету та завдання) має відігравати визначальну роль як у зовнішніх відносинах прокуратури як державної інституції з іншими органами публічної влади для захисту від їх втручання у діяльність з реалізації її конституційних функцій, так і у внутрішній діяльності для захисту прав та інтересів прокурорів.

Досліджуючи питання щодо ролі органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів, слід зважати на те, що натепер у юриспруденції сформувалася правова догма про виокремлення інституційної незалежності прокуратури та індивідуальної незалежності прокурора [1, с. 14]. Так, інституційна незалежність прокуратури означає гарантовану Конституцією України та законами процесуальну правосуб'єктність прокуратури як інституту державної влади, її незалежність від інших органів публічної влади, а також закріплення обов'язку державних та інших органів поважати принцип незалежності прокуратури і дотримуватися зазначеного імперативу [1, с. 9]. Натомість індивідуальна незалежність прокурора, на думку О. Проневича, полягає у законодавчо закріпленому праві прокурора користуватися незалежністю під час виконання службових обов'язків [1, с. 9]. Як зазначає автор, вона забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору і призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору і призначення на посаду, визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної діяльності, моральні якості кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення проку-

рорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [1, с. 9].

Якщо проаналізувати наведені О. Проневичем чинники, що забезпечують індивідуальну незалежність прокурора, то у контексті ст. 16 Закону можна дійти висновку, що йдеться про визначені цим законом гарантії незалежності прокурора. Водночас науковець залишив поза увагою ще одну визначену законом гарантію – функціонування органів прокурорського самоврядування, що також, на нашу думку, забезпечує індивідуальну незалежність прокурора. Для цього слід проаналізувати роль органів прокурорського самоврядування у її забезпеченні через діяльність його органів, повноваження яких визначені у ст.ст. 67, 71 Закону [7].

Отже, розглянемо роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні такої гарантії незалежності прокурора, як особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до положень ст. 71 Закону Рада прокурорів України вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. До кола посад, рішення щодо внесення рекомендації щодо призначення та звільнення з яких відноситься до компетенції Ради прокурорів України, належать наступні: перший заступник Генерального прокурора України, заступник Генерального прокурора України, керівник регіональної прокуратури, перший заступник та заступник керівника регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури. Згідно з ч. 4 ст. 39 та ч. 1 ст. 41 Закону призначення саме на ці посади та, відповідно, звільнення з них здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. А. Лапкін зазначає, що ці посади, незважаючи на обмежене їх коло, є основними в керівництві прокуратур різних рівнів, що забезпечує значний вплив органів прокурорського самовря-

дування на утворення керівного складу органів прокуратури України [8, с. 476].

Варто зазначити, що у ч. 5 ст. 39 Закону міститься вимога до Ради прокурорів України при вирішенні питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду враховувати професійні та морально-ділові якості кандидата, його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. У Законі також встановлено порядок вирішення питання у разі відмови Генерального прокурора України підтримати рекомендацію Ради прокурорів України та призначити на адміністративну посаду рекомендованого кандидата. Це має забезпечити своєрідний баланс «інтересів» Генерального прокурора України та органів прокурорського самоврядування у формуванні керівного складу органів прокуратури, проте науковці вказують на певну законодавчу невизначеність у разі такого конфлікту, внаслідок чого виникає майже безвихідна ситуація, за якої рекомендації Ради прокурорів України не задовольняються Генеральним прокурором України, а останній, в свою чергу, не може призначити запропоновану ним кандидатуру, оскільки вона не знаходить підтримки з боку Ради прокурорів України, внаслідок чого посада залишається вакантною [8, с. 476].

Якщо розглядати питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, то згідно зі ст. 77 Закону розгляд скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження, а також прийняття рішення про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є компетенцією Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що є органом, який визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади (ст. 73 Закону) [7].

Однак при цьому варто звернути увагу на те, що положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії приймається всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, тобто саме

найвищий орган прокурорського самоврядування розглядає питання про встановлення основних правил діяльності цієї комісії в межах визначеної законом компетенції, у тому числі тих, що пов'язані із організацією роботи щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Як слушно зазначають науковці, повноваження приймати положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не випадково надані всеукраїнській конференції працівників прокуратури, а не Генеральному прокурору України: таким чином забезпечується демократичний характер відомчої регламентації її (комісії) роботи з боку всього прокурорського корпусу, а не лише очільника органів прокуратури [8, с. 459].

Окрім того, безпосередньо Рада прокурорів України може розглядати звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади (ч. 9 ст. 71 Закону). У Законі не конкретизовано, стосовно яких прокурорських адміністративних посад Рада прокурорів України може розглядати звернення з вказаних вище питань. Тому логічно було б вести мову лише про ті посади, на які саме Рада прокурорів України відповідно до закону має право рекомендувати кандидатів з урахуванням попереднього вивчення їх особистих та професійних якостей (тобто своєрідна відповідальність стосовно запропонованих кандидатур). Проте законодавець мав на меті, щоб у разі надходження подібних звернень стосовно прокурорів, які обіймають адміністративні посади, і саме з огляду на це можуть здійснювати незаконний вплив, тиск або втручання у здійснення підпорядкованими їм прокурорами своїх повноважень, їх розглядав один із органів прокурорського самоврядування, адже серед їх завдань є зміцнення незалежності прокурорів та захист від втручання в їх діяльність. Таким чином, органи прокурорського самоврядування забезпечують реалізацію такої гарантії незалежності прокурора, як особливий порядок його призначення на посаду, звіль-

нення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності шляхом участі з огляду на надані їм законом повноваження у здійсненні цих процедур.

Досліджуючи роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні таких гарантій незалежності прокурора, як установлений порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, необхідно керуватися тим, що в Україні забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає:

1) визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону;

2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури;

3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів [8, с. 125]. Науковці наголошують, що той факт, що фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, дає можливість прокурорам бути незалежними від будь-яких інших джерел фінансування, а те, що функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюється Генеральною прокуратурою України, дає змогу забезпечити незалежність прокурорів від будь-яких сторонніх суб'єктів, зокрема органів виконавчої влади, при розпоряджанні бюджетними коштами, що виділяються на утримання прокуратури [8, с. 125].

Водночас одним із завдань прокурорського самоврядування, вказаних у ст. 65 Закону, є участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення. Так, саме Рада прокурорів України розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань. Ця робота здійсню-

ється шляхом участі у встановленні обсягу фінансування органів прокуратури для забезпечення матеріальних та соціально-побутових потреб (п. 3 ч. 9 ст. 71 Закону). Зокрема, це стосується питань виплати заробітної плати, забезпечення житлом, надання безоплатного медичного обслуговування, пенсійного забезпечення тощо. За результатами цієї діяльності Рада має повноваження звертатися з пропозиціями про вирішення вказаних питань в діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (до Генеральної прокуратури України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України тощо) (п. 6 ч. 9 ст. 71 Закону). Про результати роботи на цьому напрямі Рада прокурорів України також звітує перед всеукраїнською конференцією працівників прокуратури (п. 1 ч. 2 ст. 67 Закону), яка, в свою чергу, за результатами їх розгляду має право звертатися до органів державної влади та їх посадових осіб щодо вирішення питань фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення прокурорів, внесення змін до законодавства, яке регулює ці питання, тощо.

Отже, органи прокурорського самоврядування в межах наданих їм повноважень забезпечують реалізацію встановлених у ст. 16 Закону матеріальних гарантій незалежності прокурора. Однак слід погодитись із позицією тих науковців, які вказують на обмеження повноважень органів прокурорського самоврядування на цьому напрямі, оскільки ні всеукраїнська конференція працівників прокуратури, ні Рада прокурорів України не є розпорядником бюджетних коштів, які виділяються на вказані вище потреби прокурорів, внаслідок чого їх повноваження зводяться до контролю та формування пропозицій, адресованих відповідним органам державної влади та місцевого самоврядування [8, с. 478].

За допомогою прокурорського самоврядування забезпечується і реалізація особистісних гарантій незалежності прокурора, що включають визначені законом заходи особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового забезпечення. Так, у ч. 6 ст. 16

Закону передбачено право прокурора звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень необхідних заходів для усунення загрози.

Рада прокурорів України за результатами розгляду звернень прокурорів, а також інших повідомлень про загрозу незалежності прокурора вживає відповідні заходи, визначені ч. 9 ст. 71 Закону. До кола таких заходів належать повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності, оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора, звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями, а також ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів. Заходи, підстави та порядок їх застосування передбачені Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Саме цей Закон встановлює систему особливих заходів державного захисту певних категорій працівників, у тому числі – органів прокуратури, від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників. Наведене свідчить про те, що органи прокурорського самоврядування беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки прокурора та членів його сім'ї.

Проаналізувавши роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурора, можна дійти наступних висновків. По-перше, функціонування органів прокурорського самоврядування є самостійним елементом в системі гарантій незалежності прокурора, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Про його самостійність як окремої гарантії у вказаній системі свідчать визначені цим законом мета, завдання

прокурорського самоврядування та повноваження його органів, спрямовані на зміцнення та захист незалежності прокурора як однієї із засад діяльності прокуратури. Аналіз повноважень органів прокурорського самоврядування засвідчив, що вони мають забезпечити баланс інтересів усіх прокурорів як членів однієї професійної спільноти, які мають єдиний статус незалежно від посади, яку обіймають, та керівництва органів прокуратури, що має забезпечити єдність і рівновагу прокурорської системи та надати прокурорам можливість якісно та неупереджено виконувати свої функції. Професійне самоврядування набуває особливої ваги саме для системи прокуратури з огляду на ієрархічність її структури та особливі відносини підпорядкування прокурорів, оскільки має сприяти незалежності прокурорів під час здійснення повноважень, пов'язаних із реалізацією ними функцій прокуратури.

По-друге, проаналізувавши мету, завдання та повноваження органів прокурорського самоврядування, можемо стверджувати, що їх функціонування забезпечує реалізацію інших гарантій незалежності прокурора, передбачених законом, зокрема таких, як: особливий порядок призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до відповідальності, установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна та їх правового захисту. А це, в свою чергу, є свідченням того, що визначені у ст. 16 Закону гарантії незалежності прокурора утворюють систему, єдність якої обумовлена їх комплексним застосуванням для забезпечення спільної мети – незалежності прокурора. Ця система характеризується взаємопов'язаністю усіх її елементів (тобто гарантій), оскільки внаслідок реалізації кожної із них утворюється підґрунтя або умови для реалізації інших гарантій незалежності прокурора.

Список використаних джерел:

1. *Проневич О.С.* Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 4(67). – С. 6–16.
2. *Прилуцький С.В.* Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): моногр. / С.В. Прилуцький – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 317 с.
3. *Батанов О.В.* Самоврядування: Юридична енциклопедія: в 6 т. / О.В. Батанов. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
4. *Скакун О.Ф.* Теорія права і держави: підруч. / О.Ф. Скакун. – [3-тє вид.]. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.
5. *Козьяков І.М.* Прокурорське самоврядування / І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 68 с.
6. *Слюсаревський М.М.* Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? / М.М. Слюсаревський // Дзеркало тижня. – 2010. – № 36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyvannya_chi_profesiyne_samovyraduvannya.html
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206. – 25 жовтня.
8. *Лапкін А.В.* Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х.: Право, 2015. – 680 с.



Ольга МАСЛОВА

**ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ
НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА**

У статті досліджено питання прокурорського самоврядування як однієї із гарантій незалежності прокурора. Проаналізовано поняття прокурорського самоврядування та повноваження його органів, їх роль у реалізації інших гарантій незалежності прокурора. Визначено, що функціонування органів прокурорського самоврядування є елементом системи гарантій незалежності прокурора.

Ключові слова: прокурор; незалежність прокурора; прокурорське самоврядування; гарантія незалежності прокурора; органи прокурорського самоврядування.

Ольга МАСЛОВА

ПРОКУРОРСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ГАРАНТИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРОКУРОРА

В статье исследуются вопросы прокурорского самоуправления как одной из гарантий независимости прокурора. Проанализированы понятие прокурорского самоуправления и полномочия его органов, их роль в реализации других гарантий независимости прокурора. Определено, что функционирование органов прокурорского самоуправления является элементом системы гарантий независимости прокурора.

Ключевые слова: прокурор; независимость прокурора; прокурорское самоуправление; гарантия независимости прокурора; органы прокурорского самоуправления.

Olga MASLOVA

PROSECUTION SELF-GOVERNMENT AS A GUARANTEE OF THE PROSECUTION INDEPENDENCE

The issue of prosecution self-government as a one the guarantees of prosecutor independence was studied in the article. Prosecution self-government and competence of its organs and their role in realization of other guarantees of prosecutor independence were analyzed. The inference was made that functioning of the organs of prosecution self-government is element of system of the guarantees of prosecutor independence.

Keywords: prosecutor; prosecutor independence; prosecution self-government; guarantee of prosecutor independence; organs of prosecution self-government.

