

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ОЦІНКА ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ ТА ЇХ ВІДПОВІДНОСТІ ВИМОГАМ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

ДОЛГИЙ Олександр Олександрович - кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України

НАУЛІК Наталія Степанівна - кандидат юридичних наук, доцент, начальник відділу досліджень проблем діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина і держави в суді НДІ Національної академії прокуратури України

УДК 343.163:352/354 (477)

В статті проаналізовані основні положення окремих проектів Закону України „О прокуратурі”, касаючі інституту самоуправління в органах прокуратури України; дана оцінка їх відповідності вимогам, изложенным по результатам изучения законопроектів в выводах Европейской Комиссии „За демократію через право”.

Ключові слова: *правове забезпечення, організація, прокурорське самоврядування, Генеральний прокурор України, гарантії незалежності прокурорів.*

Постановка проблеми у загальному вигляді

Результати дослідження теоретико-прикладних підходів щодо прокурорського самоврядування вимагають не тільки обов'язкового врахування специфіки організаційно-правового забезпечення прокурорського самоврядування в інших країнах, а й оцінки відповідності вітчизняних законодавчих ініціатив вимогам, викладеним у висновках Європейської Комісії „За демократію через право” (далі – Венеціанська Комісія) за результатами їх вивчення (далі – європейським вимогам) щодо інституту прокурорського самоврядування в Україні. Результати цієї роботи повинні спрямовуватися на вироблення оптимального для прокуратури України підходу до порядку формування органів прокурорського самоврядування, їх структури та компетенції. Розробка і впровадження у прокурорську практику науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій з цього

актуального питання має позитивно вплинути на механізми реалізації функцій прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання даної проблеми

Проблемні питання, пов'язані із правовим забезпеченням професійного самоврядування, у своїх працях досліджували О. Білова, М. Димитрова, А. Іванцова, О. Коротун, В. Кривенко, Д. Фіолевський, С. Штогун та інші. Проте, запровадження інституту професійного самоврядування в українській прокурорській системі вимагає науково-обґрунтованого підходу до формування концепції належного забезпечення функціонування цього інституту, що й обумовлює проведення дослідження за обраною темою.

Метою статті є висвітлення окремих законодавчих ініціатив щодо прокурорського самоврядування в Україні, їх загальна характеристика та оцінка відповідності європейським вимогам.

Виклад основного матеріалу дослідження

Для досягнення окресленої мети основну увагу зосередимо на аналізі положень проекту Закону України „Про прокуратуру” (реєстр. № 3541 від 05.11.2013 р., далі – проект Закону, законопроект) [1] щодо інституту самоврядування в органах прокуратури.

Становлення інституту прокурорського самоврядування в Україні вимагає формування єдиного підходу до його організаційно-правового забезпечення і передбачає урахування позитивних напрацювань європейської практики, рекомендацій Венеціанської Комісії, до висновків якої звернемося. Підготовлені вони за результатами опрацювання двох проектів Закону України „Про прокуратуру”. Зокрема, розглянемо окремі положення висновків № 667/2012, – на проект Закону, підготовленого Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, схвалені Венеціанською Комісією на її 92-му пленарному засіданні 12-13 жовтня 2012 року, та № 735/2013 – на законопроект № 3541 від 05.11.2013 р., що схвалені цією Комісією на 96-му пленарному засіданні 11-12 жовтня 2013 року.

Загальні засади прокурорського самоврядування (Глава 1) та питання організаційного забезпечення його функціонування (Глава 2) визначені у розділі VIII проекту Закону. Слід звернути увагу на те, що у положеннях законопроекту особлива увага приділяється розмежуванню в прокурорській системі самоврядного та забезпечувального елементів її системно-структурної організації. У зв'язку із цим, чітко виділено два її самостійних елементи – органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури. Питання діяльності останніх висвітлюються в Главі 3 „Кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів та інші органи, що забезпечують діяльність прокурорів” розділу VIII проекту Закону.

У статті 67 проекту Закону пропонується визначити, що прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з 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 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, встановлених законом.

Формулюючи завдання прокурорського самоврядування, у вказаній статті законопроекту наводять перелік питань, що стосуються внутрішньої діяльності прокуратури та які потребують свого вирішення саме в рамках реалізації прокурорського самоврядування. До них проектом пропонується віднести наступні питання:

- 1) організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів;
- 2) соціального захисту прокурорів та їхніх сімей;
- 3) інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів.

Як бачимо, наведений перелік завдань не є вичерпним. До того ж, певною мірою він дублює повноваження прокурорів. На практиці це може негативно позначитися на ефективності діяльності органів прокурорського самоврядування та спричинити неоднозначне застосування його положень в роботі прокурорами. На наш погляд, визначення вичерпного і чіткого переліку завдань, що вирішуються організаціями професійного самоврядування, є однією із ключових умов функціонування інституту самоврядування в будь-якій професійній сфері, тим більше, якщо це стосується юридичної практичної діяльності, яка сьогодні, хоча і не вся, все ж має правову підтримку у площині функціонування інституту професійного самоврядування (наприклад, розділ VII „Суддівське самоврядування” Закону України „Про судоустрій і статус суддів” від 07.07.2010 р. № 2453-VI, розділ VII „Адвокатське самоврядування” Закону України „Про адвокатуру та адвокатську діяльність” від 05.07.2012 р. № 5076-VI, стаття 16 „Професійне самоврядування нотаріусів” Закону України „Про нотаріат” від 02.09.1993 р. № 3425-XII).

Слід урахувати, що експерти Венеціанської Комісії у п. 111 висновку № 667/2012 звертають увагу на те, що у положеннях проекту Закону щодо питань

прокурорського самоврядування існують передумови виникнення плутанини при розподілі повноважень Генерального прокурора України, інших осіб, які займають адміністративні посади, та членів Ради прокурорів України, на кожного з яких покладено обов'язок виконувати рішення органів прокурорського самоврядування.

Більше того, надаючи в цілому схвальну оцінку проекту нової редакції Закону України „Про прокуратуру”, європейські експерти свою офіційну позицію щодо запровадження в Україні інституту прокурорського самоврядування виклали гранично критично. У висновку № 667/2012 представники Венеціанської Комісії зазначили: „не існує жодних сумнівів, що ці пропозиції є фантастичними і навіть революційними” (п. 107). А у висновку № 735/2013 ними акцентується увага на тому, що положення, які стосуються організації прокурорського самоврядування в Україні, є „дуже складними” (п. 154).

Результати аналізу висновку Венеціанської Комісії № 667/2012 свідчать, що європейські експерти, виділяючи прокурорське самоврядування як інноваційне положення проекту Закону, підготовленого Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, поділяють думку про необхідність його розгляду, в першу чергу, як однієї з ключових гарантій незалежності прокурорів (п. 101). Разом із тим, у п. 107 висновку № 667/2012 експерти Венеціанської Комісії зазначають, що їм не відомо жодної системи правосуддя, де були б створені органи прокурорського самоврядування і що мали б такі широкі повноваження з питань адміністрування та системи прокуратури, які пропонуються в українських законодавчих ініціативах. Експерти наголошують, що створення такої системи може вийти за межі розумного, оскільки представники, обрані прокурорами, здатні діяти залежно від того, що вони вважають інтересами своїх членів. Цими представниками можуть бути виключені будь-які інші міркування, в тому числі й щодо громадських інтересів чи навіть інтересів членів громади. У разі настання окресленої ситуації, створення в прокуратурі такої системи органів само-

врядування може фактично унеможливити ефективно керування прокуратурою особами, призначеними на адміністративні посади.

Отже, проект Закону України „Про прокуратуру” (реєстр. №3541 від 05.11.2013 р., що розглядається нами як базовий) має бути уточнений і перероблений з урахуванням обох висновків Венеціанської Комісії.

Спираючись на ключові положення висновків експертів Венеціанської Комісії, а також на результати аналізу вітчизняної нормотворчої практики щодо розробки та формування правових засад професійного самоврядування [див., наприклад: 2; 3; 4], спробуємо визначитися з ключовими, як на наш погляд, елементами стосовно прокурорського самоврядування та вимогами до його організації, що після наукового опрацювання мають бути відображені у новій редакції Закону України „Про прокуратуру”, проект якого потребує доопрацювання.

Ми вважаємо, перспективи вирішення проблемних питань, пов'язаних із унеможливленням надання нехарактерних повноважень органам прокурорського самоврядування, пов'язані з виробленням оптимальної моделі організації прокурорського самоврядування та регламентацією чітких меж функціональної активності його органів. Тут слід буде звернути увагу на особливості управління в органах прокуратури та функціональної діяльності прокуратури як правоохоронного органу.

Виходячи з останнього, законопроект варто переглянути, перш за все, оптимально визначивши:

- 1) мету та завдання прокурорського самоврядування;
- 2) повноваження суб'єктів прокурорського самоврядування;
- 3) перелік питань, що, на відміну від посадових осіб прокуратури, вирішуються тільки органами прокурорського самоврядування, а також напрями їх діяльності.

Саме ці аспекти досліджуваної проблеми повинні бути сьогодні предметом прискіпливого теоретичного пошуку в дослідницькій роботі наукових установ юридичного спрямування та ґрунтовної

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано основні положення, наведені в окремих проектах Закону України „Про прокуратуру” стосовно інституту самоврядування в органах прокуратури України; надана оцінка їх відповідності вимогам, що викладені за результатами опрацювання законопроектів у висновках Європейської Комісії „За демократію через право”.

SUMMARY

The article analyses the main provisions outlined in the separate draft law of Ukraine “On Prosecutor’s Office” on the institution of self-government in the prosecution bodies of Ukraine; the estimation of their conformity to the requirements set forth by results of consideration of draft laws in the conclusions of the European Commission “For democracy through law”.

практичної апробації в діяльності органів прокуратури України. Їх результати і нададуть підстави для внесення виважених пропозицій у проект Закону „Про прокуратуру” щодо прокурорського самоврядування, які дійсно будуть придатними для його законодавчого врегулювання.

Як **висновок** зазначимо:

1) можливість запровадження інституту професійного самоврядування у вітчизняній прокурорській системі доцільно розглядати як таку, що не повинна мати за мету впливати на механізми реалізації функцій прокуратури України. Тому таке запровадження має розцінюватися, в першу чергу, як елемент підтримки ефективної організації роботи та управління в органах прокуратури;

2) законодавчому вирішенню питання про запровадження прокурорського самоврядування повинно передувати:

а) обов’язкове глибоке і всебічне вивчення та врахування правового статусу Генерального прокурора України як особи, яка здійснює загальне керівництво єдиною системою органів прокуратури країни, організовує та координує їх діяльність з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури;

б) унеможливлення надання нехарактерних, як свідчать висновки Венеціанської Комісії, повноважень органам прокурорського самоврядування.

Література:

1. Про прокуратуру : проект Закону України : реєстр. № 3541 від 05.11.2013 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

2. Про саморегулюючі організації [Електронний ресурс] : проект Закону України : реєстр. № 4841 від 16.07.2009 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35867

3. Про саморегулювальні організації [Електронний ресурс] : проект Закону України : реєстр. № 4841-д від 23.07.2010 р. // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38355

4. Про фахові саморегулювні і самоврядні об’єднання [Електронний ресурс] : проект Закону України : реєстр. № 4841-1 від 10.09.2009 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36102