

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ВАГОМА СКЛАДОВА У РЕФОРМУВАННІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

PROSECUTOR SELF GOVERNMENT – AN IMPORTANT COMPONENT IN REFORMING OF PROSECUTION

Назарук С.Л.,

*асpirант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Кіровоградського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
прокурор відділу нагляду за додержанням законів органами,
які ведуть боротьбу з організованою злочинністю,
Управління нагляду у кримінальному провадженні
прокуратури Кіровоградської області*

У статті розглянуто нову інституцію, передбачену Законом України «Про прокуратуру», – прокурорське самоврядування. Наведено підстави її функціонування та доцільність впровадження цього незалежного від керівництва прокуратури органу у практичну діяльність прокуратури сьогодення.

Ключові слова: прокурорське самоврядування, Рада прокурорів, конференція, комісія прокурорів.

В статье рассмотрено новую институцию, предусмотренную Законом Украины «О прокуратуре», – прокурорское самоуправление. Приведены основания ее функционирования и целесообразности внедрения этого независимого от руководства прокуратуры органа в практическую деятельность прокуратуры сегодняшнего дня.

Ключевые слова: прокурорское самоуправления, Совет прокуроров, конференция, комиссия прокуроров.

In the article the new institution the Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office” – prosecutor’s self government is analysed. Bases of its operation and feasibility of implementation of independent management of prosecution authority in practice of prosecutors of present day are given.

Key words: prosecutor’s self government, prosecutors’ Council, conference, commission of prosecutors.

Постановка проблеми. Системні зміни, що відбуваються у нашому суспільстві, торкнулися практично всіх важливих сфер суспільного життя. Це повною мірою стосується державного апарату, тих його складових, які покликані стояти на сторожі закону, забезпечувати охорону конституційних прав та свобод людини і громадянина, зокрема й прокуратури.

Одним із важливих кроків органів прокуратури України на шляху наближення до європейських стандартів є реформування цього наглядового відомства. Фундаментальною основою цього реформування стало прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» (надалі – Закон), який вініс не тільки низку важливих системних змін у діяльність органів прокуратури, а й були створені нові інституції, зокрема – прокурорське самоврядування як самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури [1].

У Законі наведено завдання, організаційні форми та підстави функціонування прокурорського самоврядування. Крім того, на сьогодні вже створено певну теоретико-методологічну базу для врегулювання діяльності зазначеного органу самоврядування. Однак, незважаючи на це, діяльність цього органу все ще залишається малодослідженою.

Стан опрацювання. Питаннями, пов’язаними з реформуванням органів прокуратури України, займались представники різних галузей права, серед яких: Г.П. Середа, С.В. Ківалов, М.К. Якимчук, М.М. Бурбика, В.М. Гаращук, М.В. Косюта, В.І. Мичка та інші. Проблематиці дослідження про-

курорського самоврядування в Україні значну увагу приділяли О.О. Долгий, Н.С. Наулік, В.І. Попович, О.С. Проневич, О.В. Маслова та деякі інші автори.

Проте означений об’єкт дослідження все ще не дістав достатнього науково-методичного вирішення та є одним із найменш досліджених у сучасній юриспруденції.

Проблема дослідження прокурорського самоврядування ускладнюється насамперед її багатоаспектистю і водночас неабиякою актуальністю, оскільки в умовах сьогодення існує реальна потреба у впровадженні цього незалежного від керівництва прокуратури органу у практичну діяльність.

Метою статті є комплексне дослідження змісту прокурорського самоврядування та його характеристика як загалом, так і у площині впровадження нових підходів функціонування органів прокуратури України за європейськими стандартами.

Виклад основного матеріалу. Із набранням чинності новим Законом України «Про прокуратуру» (надалі – Закон), прийнятого Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р., наша держава фактично виконала перед Радою Європи взяті на себе у 1995 р. зобов’язання щодо відповідності органів прокуратури України європейським стандартам. Водночас втратив чинність старий Закон України «Про прокуратуру», прийнятий ще за радянських часів у 1991 р.

Від офіційного початку функціонування нового Закону минуло більше року, а тому вважаємо за доцільне розглянути, проаналізувати та підбити певні підсумки дієвості й ефективності його окремих положень.

Зокрема, серед основних переваг нового Закону у порівнянні із старим називають, зокрема, створення незалежних від керівництва прокуратури органів прокурорського самоврядування, підстави діяльності яких і пропонується розглянути у цій публікації.

У частині 1 статті 65 Закону визначено, 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 у 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, встановлених законом [1].

Відповідно до частини 1 статті 66 Закону прокурорське самоврядування здійснюється через Раду прокурорів України та всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, яка є найвищим органом прокурорського самоврядування [1].

Діяльність всеукраїнської конференції працівників прокуратури (надалі – Конференція) урегульована Регламентом всеукраїнської конференції працівників прокуратури, прийнятим Конференцією 27 квітня 2016 р. Регламент визначає порядок роботи Конференції: підготовку, проведення, розгляд питань та прийняття рішень, а також інші питання її процедурної діяльності [2].

Основними засадами діяльності Конференції є законність, відкритість, гласність, рівність прав делегатів Конференції, недопустимість прийняття рішень, які б посягали на незалежність прокурорів, вільне волевиявлення, колегіальність прийняття рішень, об'єктивність, обов'язковість рішень Конференції [2].

Згідно із частиною 2 статті 67 Закону [1] та зазначеним Регламентом [2] повноваженнями Конференції є: 1) заслуховування звіту Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стану фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 2) призначення членів Вищої ради юстиції та приймання рішення про припинення їхніх повноважень відповідно до Конституції і законів України; 3) призначення членів Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 4) затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури і Положення про Раду прокурорів України; 5) прийняття Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 6) прийняття Регламенту Конференції; 7) звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; 8) розгляд інших питань прокурорського самоврядування та здійснення інших повноважень відповідно до закону; 9) з питань, що належать до її компетенції, при-

йняття рішень, які є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів.

У свою чергу, частина 1 статті 71 Закону України «Про прокуратуру» визначає ще один орган прокурорського самоврядування – Раду прокурорів України (надалі – Рада прокурорів), яка у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури, як уже вище відзначалось, є вищим органом прокурорського самоврядування [1].

Рада прокурорів функціонує на підставі Положення про Раду прокурорів України (надалі – Положення), затвердженого рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28 квітня 2016 р. Це Положення визначає організаційні засади діяльності, повноваження та порядок роботи Ради прокурорів [3].

Рада прокурорів звітує перед всеукраїнською конференцією працівників прокуратури про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури [3].

Відповідно до Положення основними завданнями Ради прокурорів є: 1) сприяння утвердженню верховенства права і законності у діяльності органів прокуратури, зміцненню незалежності прокурорів, захисту від незаконного на них впливу, прозорості їхньої діяльності та забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури; 2) організація виконання завдань органів прокурорського самоврядування та організаційне забезпечення діяльності прокуратури і прокурорів; 3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) участь у призначенні та звільненні прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом; 5) ініціювання заходів забезпечення безпеки прокурорів, підвищення якості їхньої роботи, створення належних умов для ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань і функцій; 6) забезпечення правового і соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей [3].

Крім наведених вище нововведень, ще однією важливою зміною до нового Закону є введення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (надалі – Комісія), порядок роботи якої висвітлено у статтях 73–79 Закону України «Про прокуратуру».

Так, згідно із ч. 1 ст. 73 Закону Комісія є колегіальним органом, який відповідно до повноважень визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів із посади. Частиною 3 цієї ж статті закріплено, що порядок роботи Комісії визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 р. [1]. Зазначене Положення визначає процедуру підготовки, розгляду питань і прийняття рішень Комісією, що віднесені Законом України «Про прокуратуру» до її компетенції, а також інші питання організації діяльності Комісії.

Загальні положення роботи Комісії висвітлено у розділі І цього Положення, а повноваження закріплені у статті 77 Закону. Комісія має такі повноваження: 1) веде облік даних про кількість посад прокурорів, зокрема вакантних і тимчасово вакантних; 2) проводить добір кандидатів на посаду прокурора в установленому цим Законом порядку; 3) бере участь у переведенні прокурорів; 4) розглядає скарги (заяви) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження; 5) за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених цим Законом, приймає рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора; 6) здійснює інші повноваження, передбачені законом [1].

Підсумовуючи, слід відзначити, що впроваджені у новому Законі України «Про прокуратуру» органи прокурорського самоврядування мають досить широкі повноваження, що полягають у можливості

самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (тобто питань, безпосередньо не пов'язаних із виконанням повноважень прокурорів). Цілком природно, що запровадження прокурорського самоврядування розглядається у контексті змінення незалежності прокурорів, захисту від необґрутованого втручання у їхню діяльність, а зі створенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів запроваджено послідовну процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Висновки. Таким чином, у новому Законі України «Про прокуратуру» враховані рекомендації Висновку Парламентської Асамблей Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи за № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. в частині зміни ролі та функції Генеральної прокуратури України шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (пп. VI п. 11) [4, 5], а тому його ухвалення є вкрай важливим етапом на шляху реформування органів прокуратури України, особливо у зв'язку з реалізацією європейських прагнень нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури, прийнятий всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&t=rec&id=182813.
3. Положення про Раду прокурорів України, затверджене рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури 28.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/rpy.html?_m=publications&t=rec&id=183202.
4. Висновок Парламентської Асамблей Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи № 190 (1995) від 26.09.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
5. Попович В. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру / В. Попович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku>.
6. 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.
7. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняте всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/kdkp.html?_m=publications&t=rec&id=183204.
8. Проневич О.С. Національна рада прокуратури Польщі як орган професійного самоврядування: соціально-правова природа та напрями діяльності / О.С. Проневич // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 300–306. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_51.pdf.
9. Юсупов В.А. Шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України / В.А. Юсупов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 11. – Т. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc11/part_2/15.pdf.