

## ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ДРОГОМИРЕЦЬКА Любов Степанівна - головний науковий співробітник відділу аспірантури та докторантури Національної академії прокуратури України

*Проанализированы научные исследования и выводы ученых относительно понятий «самоуправление», «профессиональное самоуправление» и «прокурорское самоуправление». Сделан вывод, что прокурорское самоуправление является одним из приоритетных направлений органов прокуратуры как гарантия обеспечения независимости прокуроров Украины.*

**Ключові слова:** самоврядування; професійне самоврядування; інститут прокурорського самоврядування; органи прокуратури; прокурор.

### Постановка проблеми

Для приведення у відповідність із європейськими стандартами Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» в систему органів прокуратури впроваджується інститут прокурорського самоврядування. Нині до нього посилена увага як правників, так і прокурорів, оскільки цей Закон є одним із новел для наукового дослідження і саме на нього покладено забезпечення належного рівня самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури та гарантій їх незалежності. З огляду на це необхідно визначити поняття «самоврядування», «професійне самоврядування» і на основі наукових досліджень сформулювати власне визначення «прокурорське самоврядування» як одного із пріоритетних напрямів у системі органів прокуратури. Зазначене обумовлює актуальність статті.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти проблеми прокурорського самоврядування в Україні досліджували провідні науковці, зокрема Є.М. Блажівський, В.В. Долежан, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, О.М. Литвак, А.М. Мудров, Н.С. Наулік, Г.В. Попов, О.С. Проневич, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Ф. Скакун, М.М. Слюсаревський, В.В. Сухонос, М.К. Якимчук та інші вчені.

**Метою статті** є розкриття поняття «прокурорське самоврядування» та визначення його особливостей.

### Виклад основного матеріалу

Інноваційним положенням у Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» є створення та функціонування інституту прокурорського самоврядування в системі органів прокуратури, який організовує умови для забезпечення незалежності прокурорів, захисту їх професійних та соціальних прав.

Варто зазначити, що поняття «самоврядування» досліджувалося науковцями і раніше в судовій, нотаріальній та адвокатській діяльності, однак прокурорське самоврядування є новою категорією, тому потребує детального наукового вивчення.

Думки науковців щодо виникнення інституту самоврядування різняться. Як вважає О.Ф. Скакун, публічна влада в первісній общині здійснювалась через самоврядуван-

ня, та це зазнало змін на різних етапах його розвитку. На першому етапі публічна влада – це общинне самоврядування – період зрілого первісного суспільства, яке ґрунтувалось на спільності інтересів, виробництва і споживання членів роду. На другому етапі публічна влада на стадії розпаду первісного суспільства, з появою надлишкового продукту, трансформації колективної власності у сімейну, поглиблення соціальної неоднорідності, виникнення майнової нерівності, спочатку – міжнародної, а потім внутрішньородової, класового розшарування. Отже, саме первісне суспільство в його історичній еволюції створює модель нормативного впорядкування соціальних зв'язків і засновує механізм публічної, над персональною політичної властивості – державу [1, с. 44–46].

Крім того, на думку О.Ф. Скакун, з виникненням держави на зміну самоврядуванню прийшло управління: державний апарат, який зосередив владу, використовував її з метою управління справами суспільства. У цей період самоврядування не зникло, а набуло локального характеру, воно поширилося у певні структури і сфери життя (далекі від центру) – селянські осередки, робітничі артілі. Також воно закріпилося у середньовічних містах за Магдебурзьким правом, у козацьких об'єднаннях (наприклад, в Україні); за нових часів – у земському самоврядуванні, автономії університетів (наприклад, у дореволюційній Росії). Автор аргументувала, що не можна протиставляти демократію і самоврядування, оскільки демократія передбачає самоврядування, тоді як самоврядування може існувати і без демократії як форми політичної влади народу [2, с. 160].

Відомий професор Ю.Л. Панейко з Української вільної академії наук у Німеччині дослідив історію розвитку самоврядування в царській Росії. Автор зазначав, що в Росії самоврядування трактувалося тільки з погляду політичних інтересів. Оминаючи окреме громадське самоврядування колишнього Королівства Польського та локальне самоврядування в балтійських губерніях, російське законодавство визнавало серед територіальних форм самовряду-

вання лише міське та земське. Якщо міське самоврядування було запроваджене в усіх містах імперії (за винятком Туркестану, Закаспійської території і частково Кавказу), то земське самоврядування існувало тільки в губерніях з корінним російським населенням і частково українським, причому в українських губерніях були запроваджені окремі виборчі курії, які мали забезпечити перевагу російської національності [3, с. 158].

Крім того, Ю.Л. Панейко зазначав, що ані в давнину, ані в середні віки не існувало інвестицій, які відповідали б сучасному поняттю самоврядування, тобто самоврядування на той час не було предметом політичних прагнень [3, с. 24].

Тлумачення категорії самоврядування неоднозначне. Зокрема, в енциклопедичних джерелах самоврядування трактується як тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта і об'єкта управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації [4, с. 413]. Укладці сучасної правової енциклопедії зазначають, що самоврядування як внутрішня самоорганізація певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо) спрямована на самодостатній розвиток [5, с. 298]. 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 [6, с. 657].

У теорії управління поняття «самоврядування» більшість учених тлумачуть також по-різному. Наприклад, 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, та відсутністю в колективі розриву між суб'єктом і об'єктом управління [7, с. 4].

Доречно погодитись із думкою О.Ф. Ска-

кун, яка поняття «самоврядування» визначає як вид соціального управління, заснований на самоорганізації, саморегулюванні і самодіяльності учасників суспільних відносин, об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі керують своїми справами, приймають спільні рішення і спільно діють із метою їх реалізації. В умовах самоврядування його учасники визнають над собою владу тільки власного об'єднання [2, с. 158–159].

Такі автори, як І.М. Козьяков, А.М. Мудров та інші у своїй монографії «Прокурорське самоврядування» зауважують, що самоврядування як управлінське явище не може розглядатися окремо від сфери соціального управління, а зміст його у забезпеченні цілісності та 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 та узгодженість дій; наслідки та результати дій і зв'язків, які, об'єднуючись, дають змогу взаємодіяти у вирішенні спільних завдань, пов'язаних з управлінням [8, с. 58].

З урахуванням викладеного, на наш погляд, самоврядування – це різновид управління, який сприймається як внутрішня самоорганізація певного органу, в якому збігаються інтереси суб'єкта і об'єкта, та наділяє колектив можливістю самостійно керувати своїми справами, приймати спільні рішення та їх реалізовувати.

У науці предметом дослідження була така правова категорія, як «професійне самоврядування». Його основним призначенням, на думку деяких учених, є децентралізація влади, тобто передання самоврядним організаціям частини компетенцій органів державної влади. Для України така необхідність назріла давно, адже прозорість і адекватність нормативних актів, які приймаються органами влади, необхідно поліпшувати [9, с. 10].

На сьогодні в Україні самоврядні професійні організації активно розвиваються у юридичній сфері: професійне самовряду-

вання нотаріусів, адвокатське самоврядування, суддівське самоврядування і виникло нове «прокурорське самоврядування». Для імплементації положень законів щодо професійного самоврядування існують окремі нормативно-правові акти, які регулюють їх функціонування, у тому числі Закони України: «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425-XII, «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року № 5076-VI, «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 № 2453-VI, «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII.

Для визначення сутності прокурорського самоврядування розглянемо зміст крізь призму суміжних професій. На думку В.К. Шкарупи, О.В. Філонова, А.М. Титова та інших науковців, професійне самоврядування адвокатів як важливий принцип діяльності адвокатури полягає в тому, що адвокатура та її утворення не можуть бути створені, керовані чи ліквідовані державними чи іншими органами, організаціями чи особами, які не є адвокатами. Усіма справами, пов'язаними зі створенням, діяльністю адвокатури, видають самі адвокати безпосередньо або шляхом обрання органів управління, які діють на основі прийнятих адвокатами внутрішніх нормативних актів (статутів, положень, договорів тощо) [10, с. 74-75].

За своєю сутністю адвокатське самоврядування є корпоративним і таким, що об'єднує адвокатів в одну організацію, яка встановлює свої корпоративні правила поведінки та інші норми, вирішує питання відповідальності адвокатів, регулює інші питання адвокатської діяльності відповідно до норм права та побажань адвокатів. Для того, щоб самоврядування через прийняття рішень органами адвокатської спільноти було ефективним і головне – поширювалося на всіх без винятку адвокатів, необхідно, щоб усі адвокати підпадали під юрисдикцію органів адвокатського самоврядування і, отже, входили до складу професійної корпорації [11, с. 2].

Так, у ст. 43 Закону України від 5 липня 2012 року № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [12] зазначено,

що адвокатське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката.

Відповідно до ст. 44 вказаного вище Закону, у якій зазначено, що завданнями адвокатського самоврядування є: забезпечення незалежності адвокатів, захист від втручання у здійснення адвокатської діяльності; підтримання високого професійного рівня адвокатів; утворення та забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; створення сприятливих умов для здійснення адвокатської діяльності; забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність; забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України; участь у формуванні Вищої ради юстиції у порядку, визначеному законом.

Досліджуючи розвиток суддівського самоврядування, варто зазначити, що у ст. 130 Конституції України [13] закріплено, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування. У ст. 113 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» [14] передбачено, що суддівське самоврядування як одне з гарантій забезпечення самостійності, колективного вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні і незалежності суддів. До внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

До завдань суддівського самоврядування віднесено: забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, суддів, захисту від втручання в їхню діяльність; участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; призначення суддів на

адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; призначення суддів Конституційного Суду України; призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

Стосовно питань професійного самоврядування нотаріусів, то слід зазначити, що у ст. 16 Закону України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII «Про нотаріат» [15] визначено, що метою професійного самоврядування нотаріусів є об'єднання на професійній основі їхніх зусиль для виконання покладених на них законом обов'язків і забезпечення їх соціальних прав та професійних інтересів, сприяння підвищенню їх професійного рівня та надання їм методичної допомоги.

Професійне самоврядування нотаріусів здійснюється через Нотаріальну палату України та її органи. Крім того, воно є самоврядною, недержавною неприбутковою професійною організацією нотаріусів, яка захищає як інтереси держави, так і інтереси населення. Адже нотаріат існує лише тому, що держава делегує нотаріусам частину своїх повноважень.

Проаналізувавши положення судової, адвокатської та нотаріальної діяльності, вважаємо, що для визначення змісту професійного самоврядування є встановлення його мети та завдань.

Основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії, як слушно зауважує М.М. Слюсаревський, є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях врядування всередині свого «цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами [16, с. 12].

І.М. Козьяков, А.М. Мудров та інші вчені зауважують, що завдання професійного самоврядування спрямовуються на:

- гарантування дотримання професійних прав;
- забезпечення належних умов професійної діяльності;
- захист професійних прав та інтересів;

– недопущення втручання у професійну діяльність;

– підвищення професійного рівня.

Крім того, вони виділяють спеціальні завдання професійного самоврядування, що різняться між собою залежно від виду професійної діяльності та особливостей її організаційно-правового забезпечення. Зокрема, вчені зазначають, що до цих завдань належать:

– підвищення рівня роботи з кадрами (суддівське самоврядування);

– надання методичної допомоги (професійне самоврядування нотаріусів);

– захист інтересів при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (професійне самоврядування нотаріусів) [8, с. 18].

Отже, на нашу думку, професійне самоврядування – це об'єднання представників певної професії, створені з метою вирішення питань професійної спрямованості без втручання органів влади, які захищатимуть професійні і соціальні права у межах та в порядку, що передбачені законом.

При дослідженні прокурорського самоврядування варто зупинитись на ст. 65 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» [17], у якій закріплено визначення прокурорського самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності з метою:

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 дотриманням установлених нормативів такого забезпечення;

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

Слушно зауважують вчені І.М. Козьяков, А.М. Мудров та інші про необхідність розмежування самоврядного та забезпечуваль-

ного елементів системно структурної організації у прокурорській системі. У зв'язку з цим виділяють два її самостійні елементи – органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури. З огляду на це створення та функціонування інституту професійного самоврядування в прокурорській системі не мають на меті вплинути на механізм реалізації функцій прокуратури України, тому є насамперед допоміжною ланкою ефективної організації роботи та управління в органах прокуратури [8, с. 59–60].

Завдання прокурорського самоврядування науковці поділяють на дві групи: загальні та спеціальні, при цьому зазначають, що загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а порядок їх реалізації – деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах. До загальних завдань прокурорського самоврядування вони відносять:

– забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення;

– сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків;

– гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури.

На думку авторів, спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування. Автори наголошують, що механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке має бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів. Зокрема, до таких завдань вони відносять питання кадрового забезпечення органів прокуратури [8, с. 49–50].

Варто зазначити, що мета і завдання існування організацій професійного самоврядування є одним із головних питань у регламентації професійної та внутрішньої діяльності фахівців своєї професії. Загальні завдання є основою впровадження професійного самоврядування.

Ми погоджуємось із запропонованим розмежуванням завдань на загальні і спеціальні та формулюємо ще ряд загальних завдань прокурорського самоврядування:

– підвищення професійного рівня прокурорів;

– адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури;

– застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування;

– забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та прийняття узгоджених рішень.

На відміну від загальних завдань спеціальні є менш традиційними, проте більш динамічними. Вони є орієнтиром і програмою розвитку з удосконалення прокурорського самоврядування, їх можна змінювати залежно від напрямів діяльності прокуратури та різних чинників. Зокрема, до таких спеціальних завдань прокурорського самоврядування можна віднести: планування, прогнозування чи кадрове забезпечення. Наприклад, прогнозування: суб'єкт управління повинен визначити потребу у нормативно-правових актах, організаційному, інформаційному, кадровому, фінансовому чи іншому забезпеченні.

#### **Висновки і пропозиції**

Отже, прокурорське самоврядування – це один із пріоритетних напрямів органів прокуратури, яке забезпечить гарантії незалежності прокурорів України у вирішенні їх питань внутрішньої діяльності прокуратури. Його метою є вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури прокурорами, яких обрано на посади, що мають високі фахові знання, уміння і навички, які забезпечать гарантію самостійності й незалежності прокурорів, їх соціального захисту та їхніх сімей. Мета і завдання тісно взаємопов'язані. Завдання прокурорського самоврядування ми запропонували загальні та спеціальні. Проте їх визначення та розмежування потребує подальшого наукового дослідження.

#### **Література**

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. / О.Ф. Скакун – [3-тє вид.]. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. / О.Ф. Скакун. – [пер. з рос.] – Х.: Консул, 2001. – 656 с.

3. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – 196 с.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – [2-ге вид., переробл. і доповн.]. – К.: Юридична думка, 2012. – 1020 с.

5. Сучасна правова енциклопедія / уклад. О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О.В. Зайчука. Інститут законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

6. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; редкол.: В.І. Шинкарук (голова). – К.: Абрис, 2002. – 742 с.

7. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітнік. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

8. Прокурорське самоврядування: моногр. / [І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 68 с.

9. Кирильчук В.В. Саморегулятивні організації / В.В. Кирильчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://3222.ua/article/samoregulvn\\_organzats.html](http://3222.ua/article/samoregulvn_organzats.html)

10. Адвокатура України: навч. посіб. / В.К. Шкарупа, О.В. Філонов, А.М. Титов, Ю.Я. Кінаш, за ред. В.К. Шкарупи. – [2-ге вид., випр.]. – К.: Знання, 2008. – 398 с.

11. Іванцова А.В. Ознаки та загальні риси адвокатського самоврядування / А.В. Іванцова // Часопис Академії адвокатури України – 2010. – Вип. № 9. – С. 1–4.

12. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/4572-17>

13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР

---

---

### АНОТАЦІЯ

Проаналізовано наукові дослідження та висновки вчених щодо понять «самоврядування», «професійне самоврядування» та «прокурорське самоврядування». Сформульовано висновок, що прокурорське самоврядування є одним із пріоритетних напрямів органів прокуратури як гарантія забезпечення незалежності прокурорів України.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР>

14. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

15. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>

---

---

### SUMMARY

*Scientific researches and scientists' conclusions on the notion of professional and prosecution self-government were analyzed. The inference was made that prosecution self-government is one of the priority directions as it guarantees prosecution independence in Ukraine ensuring.*

16. Слюсаревський М.М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? / М.М. Слюсаревський // Дзеркало тижня. Україна. – 2010. – № 36. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne\\_regulyuvannya-chi-profesiynne\\_samovryaduvannya.html](http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya-chi-profesiynne_samovryaduvannya.html)

17. Закон України «Про прокуратуру». – К.: Алерта, 2014. – 100 с.