

здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗАВДАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються завдання створення в Україні органів прокурорського самоврядування. З цією метою звертається увага на наукові точки зору з питань визначення понять «самоврядування» та «суддівське самоврядування», урахувавши те, що останнє використовувалося як модель для запровадження досліджуваного інституту в системі органів прокуратури. Визначається обсяг нормативного врегулювання статусу органів прокурорського самоврядування в Україні, формулюються пропозиції до покращення їх роботи.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, органи прокурорського самоврядування.

В статье анализируются задачи создания в Украине органов прокурорского самоуправления. С этой целью обращается внимание на научные точки зрения по вопросам определения понятий «самоуправление» и «судейское самоуправление», учитывая то, что последнее использовалось как модель для создания исследуемого института в системе органов прокуратуры. Определяется объем нормативного регулирования статуса органов прокурорского самоуправления в Украине, формулируются предложения по улучшению их работы.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, органы прокурорского самоуправления.

In article are analyzed creation problems in Ukraine of bodies of public prosecutor's self-management. The attention to the scientific points of view concerning definition of concepts «self-management» and «judicial self-management» is with that end in view paid, considering that the last was used as model for creation of investigated institute in system of bodies of Office of Public Prosecutor. The volume are formulated of standard regulation of the status of bodies of public prosecutor's self-management in Ukraine is defined, offers on improvement of their work.

Key words: Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, a legal status of the public prosecutor, bodies of public prosecutor's self-management.

Новим Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [1] (далі – новий Закон) запропоновано скорегувати основні завдання, функції та повноваження прокуратури України, значно змінити структуру органів прокуратури, вимоги до кадрів органів прокуратури та порядку призначення прокурорів на посади. Зміни, що запроваджуються, здатні підвищити ефективність діяльності прокуратури, можуть повернути довіру суспільства до основного правоохоронного органу держави,

якщо вдасться виключити помилки під час його реалізації. Ще одна новація нового Закону – створення органів прокурорського самоврядування. І необхідно зазначити, що їх робота безпосередньо буде впливати на якісний склад оновленої майбутньої прокуратури, що вимагає попереднього наукового аналізу та обґрунтування порядку їх створення та діяльності.

Особливостям реформування органів прокуратури, порядку формування кадрового складу прокуратури та стату-

су працівників прокуратури присвятили свої праці такі вчені, як І. О. Артеменко, В. В. Долежан, П. М. Каркач, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, О. М. Толочко та ін. Але органи прокурорського самоврядування – це новація нового законодавства, що не отримала поки що потрібної уваги як у наукових дослідженнях, так і в чинному законодавстві, тому й вимагає додаткового вивчення та обговорення.

Метою цього дослідження є визначення на підставі аналізу наукових уявлень, нормативних положень законодавчих актів у сфері правового регулювання діяльності працівників прокуратури завдань органів прокурорського самоврядування, характеру їх впливу на правові процеси та обґрунтування необхідності взаємодії з іншими органами та посадовими особами у сфері державної влади й управління.

Необхідно зазначити, що запровадження в системі прокуратури України органів самоврядування відбувається на засадах практики їх функціонування в системі інших державних і недержавних об'єднань. Тому необхідно враховувати найкращі їх досягнення та існуючі відповідні наукові дослідження.

Так, відомий німецький вчений Г. Єллінек, автор теорії державних органів, під самоврядуванням розумів державне управління, яке здійснюється за допомогою самих зацікавлених осіб, що не є професійними державними службовцями й конфронтуючих з цієї причини з державно-бюрократичним апаратом [2, с. 426]. У подальшому самоврядування достатньо часто визначалося як певна форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарсько-адміністративна одиниця має повноваження самостійно вирішувати питання власного керівництва [3, с. 1099], внутрішнє, власними силами управління в будь-якій організації, колективі [4, с. 695] або тип соціального управління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто

самі управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації [5, с. 413].

Юрій Панійко вважає, що суттєвими, первісними ознаками будь-якої самоврядної одиниці є її самостійність і ієрархічна незалежність. Відповідно самоврядування є спертою на приписи закону децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, і є самостійною в межах закону і загального порядку [6, с. 136]. У подальшому дослідник поділяє самоврядування на територіальне та нетериторіальне, і до останнього включає ряд публічно-правних примусових об'єднань, які виступають, зокрема, і як професійне самоврядування. Йому притаманні такі риси, як точно означена діяльність певної категорії осіб й обстоювання інтересів замкненої категорії осіб.

Суддівське самоврядування, яке за своєю природою є дуже близьким до прокурорського, в літературі розглядається, з одного боку, як важлива ознака демократизації судової влади, а з другого – як засіб підвищення в ній рівня управління [7, с. 2]. Запровадження такого демократичного механізму є не чим іншим, як моделлю участі у процесі управління судовою системою всіх тих, на кого це управління поширюється [8, с. 6], тобто професійних суддів, які самостійно й колективно вирішують питання внутрішньої діяльності судів в Україні. Адже суддівське самоврядування існує у всіх демократичних державах як невід'ємна складова частина незалежної судової влади [9, с. 112] і посіло законодавчо визначене місце в її системі.

Досліджуючи проблематику суддівського самоврядування, О. В. Білова прийшла до висновку, що самоврядування може розглядатися як різновид управлінської діяльності, який полягає у свідомому впливі на волю людей із метою спрямування їх поведінки і має два основних призначення: виконання певних функцій та власне самоорганізація, які співвідносяться як зміст та форма [10, с. 193].

А. О. В. Бурдіна приходиться до висновку, що органи суддівського самоврядування – це органи саморегулюючого співтовариства суддів, що формуються цим співтовариством для вираження інтересів суддів та здійснюють покладені на них законом повноваження з внутрішнього управління судами з метою забезпечення незалежності судів та суддів [11, с. 90].

Законодавчою підставою для створення і функціонування органів прокурорського самоврядування став розділ VIII нового Закону «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури». Назва розділу свідчить про те, що не всі новоутворені органи, в яких основний склад представлений працівниками прокуратури, законодавцем однозначно відносяться до органів прокурорського самоврядування, на що в подальшому ми звернемо увагу.

Визначення прокурорського самоврядування дається у ч. 1 ст. 65 нового Закону: це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

До завдань прокурорського самоврядування новим Законом віднесено:

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

б) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність;

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

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

Крім того, конкретизується, що до питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питан-

ня, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів (ст. 65 нового Закону).

Серед органів прокурорського самоврядування називаються лише всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України.

Всеукраїнська конференція працівників прокуратури визнається найвищим органом прокурорського самоврядування і до її повноважень віднесено: а) заслуховувати звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; б) призначати членів Вищої ради юстиції та приймати рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції і законів України; в) призначати членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; г) затверджувати Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури та положення про Раду прокурорів України; д) приймати положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; е) звертатися до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; ж) розглядати інші питання прокурорського самоврядування та здійснювати інші повноваження відповідно до закону.

Необхідно зазначити, що деякі повноваження Всеукраїнської конференції працівників прокуратури є дискусійними і потребують додаткового обговорення.

Так, наприклад, незрозуміло, чому положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів повинно прийматися Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, а не самою комісією. Не є секретом те, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів створюється за прикладом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради

юстиції, які займаються питаннями підготовки суддівських кадрів, здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів та ін. Вища кваліфікаційна комісія суддів України відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [12] (ч. 3 ст. 100) та Вища рада юстиції відповідно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» [13] (ч. 2 ст. 2) мають право самостійно приймати регламенти, що визначають порядок їх роботи. На наш погляд, виняток для Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів робити не треба і вона повинна мати право самостійно визначати порядок своєї роботи.

Скликатися всеукраїнська конференція працівників прокуратури може Радою прокурорів України (один раз на два роки – чергова) або за рішенням Ради прокурорів України (як позачергова). Делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обирають збори прокурорів:

1) Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України;

2) регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури;

3) місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

Обрання делегатів відбувається шляхом таємного голосування простою більшістю голосів з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Відповідні збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури, є повноважними, якщо на них присутні більше половини від загальної кількості прокурорів цієї прокуратури, та приймають рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури.

Що стосується іншого органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів України, новим Законом визначається, що вона є вищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференці-

ями працівників прокуратури (ч. 1 ст. 71).

До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, які представляють всі види прокуратур, а також науковців. Два представники до Ради прокурорів України обираються від Генеральної прокуратури України, чотири – від регіональних прокуратур, п'ять – від місцевих прокуратур та два (вчені) призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Члени Ради прокурорів України здійснюють свої повноваження на громадських засадах п'ять років без права повторного обрання. До її складу не можуть входити прокурори, які перебувають на адміністративній посаді чи є членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Голова Ради прокурорів України, його заступник та секретар обираються на засіданні Ради зі складу її членів.

Рада прокурорів України в період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури організовує виконання рішень конференції, а також вирішує питання щодо скликання та проведення останньої. До основних повноважень Ради прокурорів України належать такі:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених новим Законом;

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

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, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів;

5) розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який

обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

б) 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 та ін. (ч. 9 ст. 71 нового Закону).

Ще в розділі VIII нового Закону формується статус та загальні питання діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка визначається як колегіальний орган, який відповідно до повноважень, передбачених Законом, 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).

Якщо проаналізувати порядок формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то ми побачимо, що з 11 осіб, які входять до її складу, а) п'ять осіб повинні бути прокурорами, призначатися всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, б) дві особи (вчені) призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, в) одна особа (адвокат) призначається з'їздом адвокатів України, г) три особи призначаються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури. Такий склад дійсно не дає

можливості віднести Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів до органів прокурорського самоврядування, оскільки з 11 її членів лише 5 є прокурорами, обраними прокурорами. Якщо порівнювати з відповідними органами судової влади, то у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України з 14 членів 8 є суддями, які обираються суддівським корпусом, а з 20 членів Вищої ради юстиції суддями повинні бути 11 осіб.

Таким чином, урахувавши наукові позиції щодо природи самоврядування, норми нового Закону та порівнюючи вже із сталими традиціями функціонування органів суддівського самоврядування, ми можемо прийти до певних висновків.

По-перше, прокурорське самоврядування має бути ефективною формою вирішення питань внутрішньої діяльності прокурорів та захисту їхніх професійних інтересів. Органи прокурорського самоврядування повинні активно реагувати на будь-які прояви втручання в діяльність працівників прокуратури, а також на порушення їх прав і гарантій їхнього правового статусу.

По-друге, в якості найближчих напрямів покращення роботи органів прокурорського самоврядування можна назвати такі: 1) формування складу з урахуванням розвитку системи органів прокуратури; 2) з метою підвищення ефективності роботи створення постійно діючого апарату при органах прокурорського самоврядування із відповідним матеріально-технічним забезпеченням; 3) створення можливості реалізації самоврядування на рівні окремої прокуратури; 4) розширення повноваження у сфері вирішення питань внутрішньої діяльності.

Література

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 87. – С. 9. – Ст. 2471.
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1908. – 528 с.
3. Великий тлумачний словник української мови. – К. : Аконіт, 2001. – 1199 с.
4. Ожегов О. М. Толковый словарь русского языка / О. М. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Рус. яз., 2003. – 895 с.
5. Батанов Р. В. Самоврядування / Р. В. Батанов // Юридична енциклопедія. Т. 5. – К., 2003. – 624 с.

6. Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панійко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
7. Кривенко В. В. Суддівське самоврядування як елемент управління судовою системою України / В. В. Кривенко // Вісн. Верхов. Суду України. – 2006. – № 4. – С. 2–6.
8. Скрипник О. В. Демократія як механізм державного управління / О. В. Скрипник // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 3. – С. 3–8.
9. Організація судової влади в Україні. Перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» / А. О. Селиванов, Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 212 с.
10. Білова О. В. Щодо природи органів суддівського самоврядування / О. В. Білова // Сучасні проблеми юридичної науки та практики : тези доп. та наук. повідомл. Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів / за заг. ред. М. І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 192–194.
11. Бурдина Е. В. Судейское сообщество в Российской Федерации: становление и основные направления совершенствования / Е. В. Бурдина. – М. : МГУ, 2005. – 204 с.
12. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1. – С. 7. – Ст. 1900.
13. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 6. – С. 13. – Ст. 206.