

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963

Д. С. Д'ячков

аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРАТУРИ

Статтю присвячено доцільності виокремлення такого самостійного принципу організації прокуратури, як принцип прокурорського самоврядування. Згідно з цим принципом прокурори вправі самостійно, безпосередньо або через спеціально сформовані органи вирішувати в порядку та в межах, визначених законодавством, питання внутрішньої діяльності прокуратури. Автором зроблені окремі пропозиції щодо вдосконалення законодавства про прокуратуру.

Ключові слова: прокуратура, самоврядування, прокурорське самоврядування, принципи організації прокуратури, всеукраїнська конференція прокурорів.

Постановка проблеми. Закон «Про прокуратуру» вперше запровадив у законодавстві та прокурорській практиці новий інститут – інститут прокурорського самоврядування. Така новела законодавства, на наш погляд, є настільки важливою, що вимагає окреслення самостійного принципу організації прокуратури в Україні – принципу прокурорського самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів прокуратури та прокурорського самоврядування, як і самоврядування загалом, його змісту й особливостей здійснення досліджували такі науковці, як Н.М. Баканова, Р.В. Батанов, Д.М. Добровольський, О.О. Долгий, В.В. Долежан, Л.С. Дрогомирецька, Н.О. Д'яченко, С.В. Ківалов, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, А.М. Мудров, Н.С. Наулік, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.М. Толочко й ін. Проте з урахуванням проведеного реформування прокуратури й того значення, яке було надане прокурорському самоврядуванню, актуальним було б, на наш погляд, висловити наукові положення щодо доцільності виокремлення й окремого принципу прокурорського самоврядування.

Метою статті є дослідження, визначення й аналіз принципу прокурорського самовряду-

вання, формування пропозицій зі вдосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Необхідно визнати, що окремі зачатки органів прокурорського самоврядування існували й раніше та знаходили свій прояв у діяльності всеукраїнської конференції працівників прокуратури. У той же час не можна не зазначити, що нормативно діяльність цього органу визначена не була, а про його існування загалом спочатку згадувалося лише в положеннях Конституції та Закону «Про вищу раду юстиції» стосовно обрання цієї конференцією членів Вищої ради юстиції, а надалі – у положенні Закону «Про прокуратуру» стосовно схвалення нею Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Жодних інших повноважень, зокрема й у сфері управління прокуратурою, ці органи не мали.

Загалом запровадження прокурорського самоврядування в Україні було досить дискусійним і викликало деяке нерозуміння навіть із боку західноєвропейських експертів. У 2012 р. в п. 107 Висновку № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», яким планувалося запровадження прокурорського самоврядування, експерти Венеціанської комісії вказали, що немає жодних сумнівів, що пропозиції щодо прокурорського самоврядування

є фантастичними й навіть революційними. Венеціанській комісії не відомо про жодну систему правосуддя, у якій би були створені органи прокурорського самоврядування, що мали б такі повноваження щодо адміністрації та системи прокуратури [1].

Задля розуміння доцільності запровадження прокурорського самоврядування необхідно з'ясувати сутність поняття самоврядування. Так, Р.В. Батанов визначає самоуправління як тип соціального управління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення, діють із метою їх реалізації [2, с. 413]. З управлінням пов'язане й розуміння самоврядування іншими науковцями [3, с. 606]. Аналізуючи поняття адвокатського самоврядування, Н.М. Бакаянова зазначає, що під час визначення поняття адвокатського самоврядування необхідно виходити з того, що таке самоврядування є проявом демократії в адвокатурі, самостійним вирішенням адвокатами питань, які згідно із законом віднесені до відання адвокатської професійної корпорації. На це вказує й лексичне тлумачення слова «самоврядування» [4, с. 275–276]. На наш погляд, звернена Н.М. Бакаяновою увага на самоврядування як прояв демократії є цілком обґрунтованою, як і те, що під час самоврядування як прояву демократії вирішення питань здійснюється як самостійно учасниками самоврядування, так і через сформовані ними органи [4, с. 276].

Наразі Законом «Про прокуратуру» 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 в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і в порядку, установлених законом (ч. 1 ст. 65 Закону). Організаційними формами прокурорського самоврядування є Всеукраїнська конференція прокурорів і Рада прокурорів України, через які й здійснюється прокурорське самоврядування (ч. 1 ст. 66 Закону).

З урахуванням визначених Законом «Про прокуратуру» положень і висловлених у науці думок щодо самоврядування вважаємо, що прокурорське самоврядування – це гарантоване законодавством право прокурорів самостійно, безпосередньо або через сформовані органи вирішувати питання внутрішньої діяльності прокуратури, у порядку та в межах, визначених законодавством. Змістом же принципу прокурорського самоврядування необхідно визначити самостійне (безпосереднє або через сформовані органи самоврядування) вирішення прокурорами окремих визначених законодавством питань внутрішньої діяльності прокуратури.

З аналізу критичних положень щодо прокурорського самоврядування випливає, що основні ризики його запровадження в Україні пов'язуються з можливою наявністю проблеми співвідношення прокурорського самоврядування як прояву управління в прокуратурі та того управління, яке здійснюється прокурорами, що перебувають на адміністративних посадах.

Так, особливе занепокоєння в експертів Венеціанської комісії викликали межі наданих повноважень органам прокурорського самоврядування. Як зазначалося у їхньому Висновку, створення такої системи може вийти за межі розумного, оскільки представники, обрані прокурорами, здатні діяти залежно від того, що вони вважають інтересами своїх членів, виключаючи будь-які інші міркування, зокрема й щодо громадських інтересів чи навіть інтересів членів громадськості. Якщо це станеться, створення цієї системи може фактично унеможливити керівництво прокуратурою особами, призначеними на адміністративні посади [1].

На наш погляд, такі побоювання є зайвими. Вони заслуговували б на увагу, якщо б була загроза, що це якимось чином могло б вплинути на виконання прокурорами функцій прокуратури. Однак загалом необхідно погодитися з думкою, що створення та функціонування інституту професійного самоврядування в прокурорській системі не має на меті вплинути на механізм реалізації функцій прокуратури України, тому є насамперед допоміжною ланкою ефективної організації роботи й управління в органах прокуратури [5, с. 59–60]. Натомість така проблема може виникнути, якщо реалізувати пропозиції щодо розширення завдання прокурорського самоврядування, які висловлюються окремими науковцями. Так, наприклад, Н.О. Д'яченко пропонує відредагувати поняття прокурорсько-

го самоврядування як явища, оскільки, на його думку, не можна обмежувати питання прокурорського самоврядування лише вирішенням внутрішніх питань. Рада прокурорів України може представляти інтереси прокурорів у відносинах з іншими державними органами, а це вже виходить за межі «внутрішніх питань» [6, с. 188]. На наш погляд, із такого роду пропозиціями щодо розширення завдань прокурорського самоврядування погодитися не можна.

На наш погляд, визначені ст. 65 Закону «Про прокуратуру» завдання прокурорського самоврядування та той перелік питань, які вправі самостійно та колективно вирішувати прокурори, є цілком виправданим і таким, що запобігає виникненню проблеми домінування прокурорського самоврядування як прояву управління в прокуратурі над тим управлінням, що його здійснюють прокурори, які перебувають на адміністративних посадах. До питань внутрішньої діяльності прокуратури, які вправі самостійно колективно вирішувати прокурори, Закон відносить лише питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів і їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів (ч. 2 ст. 65 Закону). Отже, діючі положення Закону жодним чином не дають підстав вважати, що ті чи інші дії представників обраних прокурорів, учинені в інтересах своїх членів, можуть завдати шкоди управлінню в органах прокуратури.

На думку І.М. Козьякова й А.М. Мудрова, перелік питань, які стосуються внутрішньої діяльності прокуратури й входять до сфери вирішення саме в межах реалізації прокурорського самоврядування, потребує перегляду, адже такий перелік не є вичерпним, а це на практиці може негативно вплинути на ефективність діяльності органів прокурорського самоврядування та сприяти неоднозначному застосуванню його положень у роботі зазначених органів [5, с. 54]. Загалом із такою думкою, на наш погляд, треба погодитися.

Дійсно, ч. 2 ст. 65 Закону викладена досить обмежено, а визначений нею перелік питань внутрішньої діяльності потребує свого розширення. Між тим, як нам здається, його можна тлумачити й розширено. Під час визначення тих питань, які стосуються внутрішньої діяльності прокуратури і входять до сфери вирішення прокурорського самоврядування, необхідно виходити з визначених ст. ст. 67, 71 Закону повноважень Всеукраїнської конференції прокурорів та Ради проку-

рорів України. За такого тлумачення ці питання набувають досить чіткого визначення.

Органами прокурорського самоврядування Законом «Про прокуратуру» визначено Всеукраїнську конференцію прокурорів і Раду прокурорів України. Але якщо з визнанням Всеукраїнської конференції прокурорів органом самоврядування погодитися можна, то щодо Ради прокурорів України в цьому аспекті є певні зауваження.

Так, як убачається з ч. 2 ст. 71 Закону «Про прокуратуру», до складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких одинадцять осіб є прокурорами, а двоє – представниками (ученими), призначеними з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Концептуальні підходи до поняття самоврядування вимагають збігу суб'єкта й об'єкта самоврядування [2, с. 413–414], чого в цьому разі немає. Отже, з огляду на наявність у цьому органі не тільки прокурорів важко буде вважати Раду прокурорів України та її діяльність саме органом і діяльністю органу прокурорського самоврядування.

Виникає цілком очевидне й логічне, на наш погляд, запитання: навіщо взагалі Закон передбачає введення до складу Ради прокурорів України двох представників (учених), призначених з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ? Співвідношення «11 прокурорів і 2 вчених» свідчить про те, що вчені жодного впливу на прийняття рішень цим органом прокурорського самоврядування не здійснюють. Таке введення вчених до складу Ради прокурорів України було б логічним, якби поряд із цим до складу Ради прокурорів входили б представники від інших правових інституцій, наприклад, від судів чи адвокатури тощо. Принагідно можна зазначити й те, що аналогічні органи суддівського самоврядування (Рада суддів України) та адвокатського самоврядування (Рада адвокатів України) не містять у своєму складі нікого іншого, крім суддів і адвокатів відповідно. У зв'язку із цим вбачається лише один, на наш погляд, висновок: вводячи до складу Ради прокурорів України вчених, законодавець сумнівається в можливій кваліфікації членів Ради прокурорів України та сподівається, що вчені нададуть рішенням Ради більшої науковості. Присутність учених у складі Ради прокурорів України за таких умов, як нам здається, принижує цей поважний орган. Отже, вважаємо, що ст. 71 Закону «Про прокуратуру» потребує вдосконалення та повинна перед-

бачати можливість входження до складу Ради прокурорів виключно прокурорів.

Законом «Про прокуратуру» Всеукраїнська конференція прокурорів визначена найвищим органом прокурорського самоврядування. Всеукраїнська конференція прокурорів згідно з ч. 2 ст. 67 Закону здійснює таке: 1) заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 2) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про припинення їхніх повноважень відповідно до Конституції й законів України; 3) призначає членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 4) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів та положення про Раду прокурорів України; 5) приймає положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 6) звертається до органів державної влади та їхніх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; 7) розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до закону. Загалом із такими повноваженнями Всеукраїнської конференції прокурорів можна погодитися.

У науці висловлені заперечення щодо окремих повноважень Всеукраїнської конференції прокурорів. Так, наприклад, зазначається про незрозумілість того, чому положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів повинне прийматися Всеукраїнською конференцією прокурорів, а не самою Комісією. При цьому як на аргумент необхідності надати Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів права самостійно визначити порядок своєї роботи вказується на те, що аналогічні Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада юстиції мають право самостійно приймати регламенти, що визначають порядок їх роботи [7, с. 49–50].

Звичайно, можна зрозуміти аргументи на користь того, що доцільніше було б, щоб сама Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів визначала порядок своєї діяльності. Пояснити це можна бодай навіть тим, що про власне навіть організаційні проблеми своєї діяльності краще відомо самій Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів. Усі недоліки нормативно визначених положень щодо діяльності цього органу Комісія могла вирішувати досить

оперативно, а не чекати чергового скликання Всеукраїнської конференції прокурорів. Але якщо врахувати склад Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то такі аргументи не видаються досить обґрунтованими.

Так, наприклад, з аналізу складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, визначеного ст. 74 Закону «Про прокуратуру», вбачається, що до неї входить одинадцять членів, з яких лише п'ять прокурорів, яких призначає Всеукраїнська конференція прокурорів. Інші члени не є прокурорами (дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ; одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури). Таким чином, очевидним є те, що більшість у Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів становлять не прокурори, чого, наприклад, за аналогією не можна сказати про Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, в якій принаймні половину складу Комісії становлять діючі судді або судді у відставці. У зв'язку із цим закріплене Законом «Про прокуратуру» положення про визначення Всеукраїнською конференцією прокурорів положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів є таким, що гарантує помірний вплив саме прокурорського середовища на діяльність цього органу. Це положення можна розглядати як аргумент на користь збереження балансу інтересів у діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Для будь-якого самоврядування, і для прокурорського зокрема, важливим, на наш погляд, є питання його територіальної організації.

З аналізу системи побудови прокурорського самоврядування в Україні випливає, що фактично існує тільки його національний рівень: і Всеукраїнська конференція прокурорів, і Рада прокурорів України є органами прокурорського самоврядування, які здійснюють свої повноваження щодо всіх прокурорів і на всій території України. В адміністративно-територіальних одиницях України та на рівні окремих прокуратур органи прокурорського самоврядування відсутні. Така побудова системи прокурорського самоврядування, очевидно, є недосконалою та повною мірою не забезпечує функціонування саме самоврядування прокурорів, а не функціонерів від прокуратури.

Так, Д.М. Добровольський звертає увагу на той факт, що ст. 66 чинного Закону «Про прокуратуру» не передбачає існування такого органу прокурорського самоврядування, як збори місцевих, регіональних прокуратур і Генеральної прокуратури України, а отже, не визнаються склад і повноваження такого органу прокурорського самоврядування. Натомість ст. 69 Закону України «Про прокуратуру» не лише згадує про нього, а й визначає повноваження з обрання делегатів на Всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, а також порядок проведення зборів. У зв'язку із цим висловлюється припущення, що навряд чи доцільно обмежувати роль зборів прокурорів винятково обранням делегатів, їм потрібно надати більш широке коло повноважень, зокрема й у сфері забезпечення незалежності прокурорів [8, с. 142].

На наш погляд, така пропозиція є цілком обґрунтованою. Збори прокурорів повинні бути визнані первинними органами прокурорського самоврядування, і їм, як і іншим органам самоврядування, повинні бути надані відповідні повноваження, насамперед щодо забезпечення незалежності прокуратури. Саме на первинному рівні можна було б вирішувати значну кількість питань, що віднесені до повноважень органів прокурорського самоврядування. Крім того, звертаємо увагу на те, що питання зі зборами як первинними органами чи то прокурорського, чи то іншого самоврядування є чи не системною проблемою, що виникла в процесі судово-правової реформи.

Так, аналогічна проблема існує і з адвокатським самоврядуванням. Як зазначає Н.М. Бакаянова, положення чинного Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не регламентують первинну форму здійснення самоврядування адвокатами – збори адвокатів, які висувують делегатів на конференції адвокатів регіонів. Законодавством про адвокатуру й адвокатську діяльність узагалі не врегульовано компетенцію та порядок проведення цих зборів. Як наслідок, Н.М. Бакаянова також пропонує вдосконалити відповідні положення Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [9, с. 102–105]. На наш погляд, такі зміни повинні бути комплексними, вони повинні вдосконалити як систему адвокатського самоврядування, так систему прокурорського самоврядування.

Висновки і пропозиції: З урахуванням наведеного нами матеріалу вважаємо, що принципом прокурорського самоврядування є такий принцип організації прокуратури, згідно з яким про-

курори вправі самостійно, безпосередньо або через сформовані органи вирішувати в порядку та в межах, визначених законодавством, питання внутрішньої діяльності прокуратури. Незважаючи на достатньо значний обсяг положень про прокурорське самоврядування, що його містить Закон України «Про прокуратуру», окремі із цих положень потребують удосконалення, а загалом питання прокурорського самоврядування потребує ще свого додаткового вивчення в науці.

Список використаної літератури:

1. **Висновок** № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92 пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012 р.) на основі коментарів пана Джеймса Гамільтона (тимчасового члена комісії, Ірландія), пана Йоргена Стіна Соренсена (члена комісії, Данія), пані Ганни Сухоцької (члена комісії, Польща). URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf.
2. Батанов Р.В. Самоврядування. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П–С. С. 413–414.
3. Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2001. 703 с.
4. Бакаянова Н.М. Основи адвокатури України: функціональні та організаційні аспекти. О.: Юрид. л-ра, 2017. 357 с.
5. Козьяков І.М., Мудров А.М., Долгий О.О. та ін. Прокурорське самоврядування: моногр. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.
6. Д'яченко Н.О. Нормативне регулювання прокурорського самоврядування в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 5. Том 2. С. 185–189.
7. Д'яченко Н.О. Завдання запровадження інституту прокурорського самоврядування в Україні. Юрист України. 2015. № 3–4. С. 47–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2015_3-4_10.
8. Добровольський Д.М. Роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2016. Вип. 19. С. 140–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2016_19_38.
9. Бакаянова Н.М. Збори адвокатів як організаційна форма адвокатського самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Т. 3. С. 102–105

Дьячков Д. С. Прокурорское самоуправление как принцип организации прокуратуры

Статья посвящена целесообразности выделения такого самостоятельного принципа организации прокуратуры, как принцип прокурорского самоуправления. Согласно этому принципу прокуроры вправе самостоятельно (непосредственно или через специально сформированные органы) решать в порядке и в пределах, определенных законодательством, вопросы внутренней деятельности прокуратуры. Автором сделаны отдельные предложения по совершенствованию законодательства о прокуратуре.

Ключевые слова: прокуратура, самоуправление, прокурорское самоуправление, принципы организации прокуратуры, всеукраинская конференция прокуроров.

Diachkov D. S. Prosecutor's self-management as a principle of the organization of Office of Public Prosecutor

The article is devoted to the expediency of singling out such an independent principle of organization of the prosecutor's office as a principle of prosecutorial self-government. According to this principle, prosecutors are entitled independently, directly or through specially formed bodies, to resolve issues of the internal activities of the prosecutor's office in the manner and within the limits determined by law. The author made separate proposals on improving the legislation on the prosecutor's office.

Key words: Office of Public Prosecutor, self-management, prosecutor's self-adherence, principle of organization of prosecutor's office, all-Ukrainian conference of prosecutors.