



УДК 347.963 (477)

Ю. Полянський,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури,
заслужений юрист України, проректор
Національного університету «Одеська юридична академія»

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Після здобуття Україною незалежності й обрання європейського шляху розвитку виникла необхідність у реформуванні органів прокуратури в контексті імплементації міжнародних стандартів функціонування цього правоохоронного органу.

За час дії чинного Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року було прийнято 16 законів про зміни до нього, зокрема два – у 2017 році. Це пов'язано з перманентним реформуванням прокурорської системи, пошуком шляхів удосконалення організаційного устрою, форм і методів здійснення функцій прокуратури, законодавства про статус прокурорів. Вагомою причиною чергових змін до Закону України «Про прокуратуру», на які варто очікувати, мабуть, найближчим часом, стало прийняття 2 червня 2016 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1, ст. 532], відповідно до якого був звужений перелік функцій прокуратури, проте кореспондуючі зміни до законодавства про прокуратуру досі не внесені.

Важливим аспектом демократизації прокурорської системи, яка відбулася у світлі положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, стало запровадження нового інституту – прокурорського самоврядування, детальне дослідження якого має як значне теоретичне, так і практичне значення.

Мета статті. Високоєфективна діяльність кожного механізму, зокрема й

прокуратури, забезпечується насамперед науково обґрунтованим та усталеним системним устроєм. У зв'язку із цим метою статті є дослідження природи інституту прокурорського самоврядування, з'ясування його змісту, завдань і принципів здійснення у світлі положень нового Закону України «Про прокуратуру».

Виклад основного матеріалу. Законом про прокуратуру 1991 року передбачалася наявність лише Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, повноваження якої були досить обмежені, оскільки статтею 48-1 до них зараховувалося лише схвалення Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. До речі, Закон про прокуратуру 1991 року був доповнений цією статтею лише Законом № 4711-VI від 17 травня 2012 року.

Відповідно до частини 1 статті 66 чинного Закону про прокуратуру прокурорське самоврядування здійснюється через Всеукраїнську конференцію прокурорів і Раду прокурорів України. Частиною 1 статті 69 також передбачено й повноваження зборів прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур, які Д.М. Добровольський цілком справедливо зараховує до органів прокурорського самоврядування [2, с. 154].

Ці положення свідчать про процес суттєвої демократизації стану функціонування вітчизняної прокуратури, широкого запровадження колективно-





го способу прийняття рішень. У зв'язку з цим цілком погодимось із думкою С.В. Ківалова, що «створення органів прокурорського самоврядування та наділення їх відповідною компетенцією можна розглядати як один із виявів загальної демократизації прокурорської системи України» [3, с. 204].

Маємо вказати, що аналіз законодавства країн, що колись входили до складу СРСР, показує, що Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року є досить прогресивним у багатьох аспектах, зокрема й стосовно питання запровадження прокурорського самоврядування.

Зокрема, у Законі «Про прокуратуру Республіки Білорусь» від 8 травня 2007 року № 220-3 [4], Федеральному Законі «Про прокуратуру Російської Федерації» від 17 січня 1992 року [5], Законі Республіки Казахстан «Про прокуратуру» від 30 червня 2017 року [6], Законі Туркменістану «Про прокуратуру Туркменістану» від 21 листопада 2015 року № 305-V [7], Законі Узбекистану «Про прокуратуру» від 9 грудня 1992 року № 746-XII (у новій редакції Закону від 29 серпня 2001 року) [8], Законі «Про прокуратуру Киргизької Республіки» від 17 липня 2009 року [9], Конституційному Законі «Про органи прокуратури Республіки Таджикистан» від 15 липня 2005 року [10], Законі Республіки Вірменія «Про прокуратуру» від 22 лютого 2007 року [11], Законі Азербайджанської Республіки «Про прокуратуру» від 7 грудня 1999 року [12], Законі Литовської Республіки «Про прокуратуру» від 13 жовтня 1994 року [13], Законі Латвійської Республіки «Про прокуратуру» від 2 червня 1994 року [14] взагалі не йдеться про прокурорське самоврядування.

У Законі Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22 квітня 1998 року [15] йдеться лише про один орган, який можна розглядати як такий, що належить до прокурорського самоврядування. Зокрема, у статті 13 вказується, що колегія прокурорів – збори всіх прокурорів, які скликаються не

рідше ніж один раз на рік. Якщо враховувати положення статті 5-1 вказаного Закону, відповідно до якої кількість державних прокурорів становить 24 особи, а загальна кількість прокурорів повітових і міських прокуратур становить 164 особи, то такі загальні збори прокурорів провести цілком можливо. До її повноважень зараховано, окрім інших, вибори прокурорів до складу конкурсно-атестаційної комісії прокурорів, дисциплінарної комісії, комісії Адвокатури Естонії з оцінювання професійної придатності, заслуховування доповіді Міністра юстиції та Генерального прокурора держави про діяльність прокуратур; обговорення питань діяльності прокуратур і прокурорської служби та внесення пропозиції щодо їх вирішення тощо.

Більш прогресивним у визначенні можливості самостійного колективного вирішення питань внутрішньої діяльності є Закон Грузії «Про прокуратуру» від 21 жовтня 2008 року [16]. У ньому хоча й не використовується термін «прокурорське самоврядування», водночас аналіз законодавчих положень дає змогу зарахувати до таких органів Прокурорську раду, у складі якої з п'ятнадцяти членів вісім обов'язково обираються з числа прокурорів, а також Конференцію прокурорів Грузії. Хоча при цьому треба зазначити, що Прокурорську раду можна зарахувати до прокурорського самоврядування досить умовно, оскільки вона утворюється при Міністерстві юстиції, а до її складу входять не лише прокурори.

Найбільш демократичним із проаналізованих нами законів про прокуратуру колишніх пострадянських країн, зрозуміло, крім українського Закону про прокуратуру, видається Закон Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25 лютого 2016 року [17], у якому міститься окремий розділ 3 «Органи самоврядування прокуратури» (статті 65–89), до числа яких зараховано Загальні збори прокурорів, Вищу раду прокурорів і підпорядковані їй колегії: Колегію з відбору та переміщення прокурорів, Коле-



гію з оцінювання діяльності прокурорів і Колегію з дисципліни й етики (частина 3 статті 65 Закону). Порівнюючи ці положення з відповідними положеннями національного законодавства про прокуратуру, можна зробити висновок, що законодавець Молдови зарахував кваліфікаційно-дисциплінарні органи до прокурорського самоврядування, тоді як у Законі України «Про прокуратуру» Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів зарахована до органів, які забезпечують діяльність прокуратури, що можна розглядати як менш вдалий варіант, особливо з огляду ще й на те, що прокурори в складі цієї комісії становлять меншість – лише п'ять осіб з одинадцяти (стаття 74 Закону України «Про прокуратуру»). Мабуть, надалі ці положення щодо кадрового складу КДКП можуть бути переглянуті в процесі подальших законодавчих робіт, як це було зроблено свого часу стосовно формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури виключно з адвокатів. Тим більше, що відповідно до статті 16 Закону України «Про прокуратуру» функціонування прокурорського самоврядування є однією з важливих гарантій незалежності прокурорів.

Потребує свого дослідження питання щодо завдань, які покладаються на органи прокурорського самоврядування. У тлумачній літературі слово «завдання» визначається як 1) наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа й таке інше; 2) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [18].

Аналіз законодавства про прокуратуру країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР, показує, що в жодному законі про прокуратуру, окрім українського, не визначено завдань прокурорського самоврядування, який у цьому плані є більш прогресивним.

Відповідно до частини 1 статті 65 Закону України «Про прокуратуру» до завдань прокурорського самоврядування належить вирішення прокурорами питань щодо:

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 додержанням установлених нормативів такого забезпечення;

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

Водночас можна зробити висновок, що визначений Законом про прокуратуру перелік завдань прокурорського самоврядування видається неповним.

Варто погодитися з Н.М. Бакаянвою, яка, досліджуючи функціональні та організаційні основи адвокатури України, правильно вказала, що «завдання адвокатського самоврядування реалізуються в повноваженнях органів адвокатського самоврядування, і, навпаки, ті чи інші повноваження зазначених органів є виявом реалізації завдань адвокатського самоврядування. Тому під час нормативного визначення загальних завдань адвокатського самоврядування в законодавстві необхідно брати до уваги повноваження всіх органів адвокатського самоврядування» [19]. Вважаємо, що така позиція цілком може застосовуватися й під час визначення завдань прокурорського самоврядування.

У контексті дослідження доцільно проаналізувати законодавство щодо самоврядування й інших суб'єктів. Зокрема, завдання суддівського самоврядування визначено в частині 4 статті 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року. Можна зазначити, що завдання прокурорського самоврядування значною мірою визначено за аналогією із завданнями, які стоять перед органами суддівського самоврядування, зрозуміло, крім тих, які притаманні суто суддівській владі (обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку,



встановленому цим Законом; призначення суддів Конституційного Суду України; обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом). У сучасних умовах зближення статусу прокуратури та судової влади такий підхід є цілком виправданим і закономірним.

Варто також звернутися й до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність, у якому досить цікавим є визначення завдань адвокатського самоврядування. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 44 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» завданнями адвокатського самоврядування є такі: 1) забезпечення незалежності адвокатів, захист від втручання у здійснення адвокатської діяльності; 2) підтримання високого професійного рівня адвокатів; 3) утворення та забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; 4) створення сприятливих умов для здійснення адвокатської діяльності; 5) забезпечення відкритості інформації про адвокатуру та адвокатську діяльність; 6) забезпечення ведення Єдиного реєстру адвокатів України; 7) участь у формуванні Вищої ради правосуддя в порядку, визначеному законом.

Законом України «Про нотаріат» також урегульовано питання професійного самоврядування нотаріусів, завданням якого є об'єднання на професійній основі зусиль нотаріусів для виконання покладених на них цим Законом обов'язків і забезпечення їхніх прав, представництво професійних інтересів нотаріусів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, захист професійних інтересів і соціальних прав нотаріусів, сприяння підвищенню професійного рівня нотаріусів і надання їм методичної допомоги, захисту інтересів фізичних і юридичних осіб у разі заподіяння їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (частина

1 статті 16). Більшість із цих завдань професійного самоврядування нотаріусів тією чи іншою мірою за аналогією властиві й органам прокурорського самоврядування, окрім останнього, оскільки для захисту інтересів фізичних та юридичних осіб під час заподіяння їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості прокурорів існує окремий правовий механізм.

Порівняльний аналіз дає змогу зробити висновок, що перелік завдань прокурорського самоврядування є досить вузьким і має бути розширений, зокрема пропонуємо доповнити його такими пунктами:

- створення сприятливих умов для здійснення прокурорської діяльності;
- забезпечення відкритості інформації про прокуратуру та прокурорську діяльність у порядку та межах, передбачених законом.

У свою чергу, у такому разі потребують відповідних кореспондуючих змін і статті 67 та 71, які передбачають повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів і Ради прокурорів України.

Досить важливим видається також питання щодо визначення принципів прокурорського самоврядування. У тлумачних словниках під принципом розуміється основане, вихідне положення якої-небудь наукової теорії, ідеологічного напрямку тощо; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці, канон [20, с. 74; 21, с. 941].

При цьому цілком погодимось із думкою Д.М. Добровольського, що принципи (засади) «як основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [2, с. 63].

Водночас аналіз чинного законодавства про прокуратуру показує, що питання щодо визначення принципів прокурорського самоврядування в чинному Законі України «Про про-



куруратуру» взагалі не врегульоване. Дослідження законодавства про прокуруратуру країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР, показує, що це питання знайшло своє нормативне відображення лише в Законі Республіки Молдова «Про прокуруратуру» від 25 лютого 2016 року [17], у якому в частині 2 статті 65 вказано, що «самоврядування прокуруратури реалізується на основі принципів представництва та виборності органів самоврядування прокуруратури, а також їх відповідальності за виконання належним чином делегованих їм функцій».

Проте й цей перелік навряд чи можна визнати достатнім. Для такого висновку досить звернутися до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність, у якому визначено, 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» (частина 1 статті 43 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Зважаючи на викладене, вважаємо за необхідне запропонувати викласти назву статті 65 Закону України «Про прокуруратуру» в такій редакції «Принципи та завдання прокуруратського самоврядування», доповнивши її окремою частиною такого змісту: «Прокуруратське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання прокурурорами рішень органів прокуруратського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів прокуруратського самоврядування у здійснення повноважень прокурурора».

Проте при цьому треба мати на увазі рекомендацію Венеціанської комісії, яка, аналізуючи положення тоді ще проекту закону про прокуруратуру, що «Всеукраїнська конференція прокурурів приймає з питань, які належать до її компетенції, рішення, що є обов'яз-

ковими для Ради прокурурів України та будь-яких прокурурів», у Висновку від 14 жовтня 2013 року № 735 / 2013 [22] окремо підкреслила, що рішення Всеукраїнської конференції повинні бути обов'язковими до виконання прокурурами лише в тому разі, якщо вони перебувають в їхній компетенції, а також що ці рішення не можуть бути скеровані на окремих прокурурів (пункт 155 Висновку).

Ключові слова: прокуруратура, прокуруратське самоврядування, завдання прокуруратського самоврядування, принципи прокуруратського самоврядування.

У статті досліджуються окремі проблемні питання функціонування органів прокуруратського самоврядування. На підставі системного аналізу положень законодавства України та пострадянських країн висуваються пропозиції щодо вдосконалення завдань прокуруратського самоврядування та щодо визначення в Законі про прокуруратуру принципів прокуруратського самоврядування.

В статье исследуются отдельные проблемные вопросы функционирования органов прокуруратского самоуправления. На основе системного анализа положений законодательства Украины и постсоветских стран выдвигаются предложения относительно совершенствования задач прокуруратского самоуправления и определения в Законе о прокуруратуре принципов прокуруратского самоуправления.

The article deals with some problematic issues of the functioning of the prosecutor's self-government bodies. On the basis of systematic analysis of the provisions of the legislation of Ukraine and the post-Soviet countries, proposals are made to improve the tasks of the prosecutor's self-government and to determine the principles of the prosecutor's self-government in the Law on the Prosecutor's Office.



Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 28. Ст. 532.
2. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 195 с.
3. Ківалов С.В. На порозі оновлення прокурорської системи України. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 1. С. 198–207.
4. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 года № 220-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220>.
5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9004584>.
6. О прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VIЗПК. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31690116#pos=1;-117.
7. О прокуратуре Туркменистана: Закон Туркменистана 21 ноября 2015 года № 305-V. URL: <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10022>.
8. О прокуратуре: Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-XII (в новой редакции Закона от 29 августа 2001 года № 257-II). URL: <http://www.lex.uz/acts/105533>.
9. О прокуратуре Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2009 года № 224. URL: <https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs/online-prosecutors-office-of-the-kyrgyz-republic.html>.
10. Об органах прокуратуры Республики Таджикистан: Конституционный Закон Республики Таджикистан от 15 июля 2005 года № 102. URL: <http://www.prokuratura.tj/legislation-rus/49-the-constitutional-law-of-the-republic-of-tajikistan.html>.
11. О прокуратуре: Закон Республики Армения от 29 марта 2007 года № ЗР-126. Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2959&lang=rus>.
12. О прокуратуре: Закон Азербайджанской Республики от 7 декабря 1999 года № 767- IQ. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30607959#pos=0;184.
13. О прокуратуре: Закон Литовской Республики от 13 октября 1994 года № I-599. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.63492?jfwid=96t6tdoqm>.
14. О прокуратуре: Закон Латвийской Республики от 2 июня 1994 года URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57276>.
15. О прокуратуре: Закон Эстонской Республики от 22 апреля 1998 года (RT I, 1998, 41/42, 625). URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegpto.htm.
16. О прокуратуре: Закон Грузии от 21 октября 2008 года № 382-II. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/12/ru/pdf>.
17. О прокуратуре: Закон Республики Молдова от 25 февраля 2016 года № 3. URL: <http://lex.justice.md/ru/363882>.
18. Словник української мови: в 11 т. Т. 3. 1972. С. 40.
19. Бакаянова Н.М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 395 с.
20. Новый тлумачний словник української мови: у 4 т. 42 000 слів. Т. 3. О-Р. К.: Аконті, 1999. 928 с.
21. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1140 с.
22. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту закону України «Про прокуратуру»: ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.

