

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99:343.163

Д'ЯЧЕНКО Н.О.

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ Й ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ
ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті аналізуються особливості нормативного врегулювання прокурорського самоврядування в Україні. Здійснено порівняльний аналіз законодавства України, Польщі, Молдови, Естонії у сфері регулювання діяльності органів прокурорського самоврядування. Досліджуються міжнародні стандарти у зазначеній сфері. Запропоновано зміни до вітчизняного законодавства щодо покращення нормативного регулювання організаційних форм і правового статусу прокурорського самоврядування.

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

В статье анализируются особенности нормативного регулирования прокурорского самоуправления в Украине. Проведён сравнительный анализ законодательства Украины, Польши, Молдовы, Эстонии в сфере регулирования деятельности органов прокурорского самоуправления. Исследуются международные стандарты в указанной сфере. Предложены изменения в отечественное законодательство по улучшению нормативного регулирования организационных форм и правового статуса прокурорского самоуправления.

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

In article it is analyzed features of standard regulation framework of the prosecutor's self-government in Ukraine. A comparative analysis of the legislation of Ukraine, Poland, Moldova, and Estonia in the sphere of regulation of the activities of the bodies of procuratorial self-government has been carried out. Investigates international standards in this area. The proposed changes to the domestic legislation to improve the regulatory framework of the organizational forms and the legal status of prosecutorial self-government.

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

Вступ. Поступово ми звикаємо до новел Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [1] (далі – Закон) і вже не вважаємо його положення лише декларативними. Формування кадрів органів прокуратури відбувається відповідно до положень Закону, а не тимчасових порядків, практично змінюються повноваження прокуратури та завдання, сформовано органи прокурорського самоврядування та розпочато їх роботу. Але на перших успіхах не можна зупинятися. Особливо це стосується статусу, порядку формування та повноважень прокурорського самоврядування. Для оптимізації роботи зазначених органів і підвищення їх ефективності бажано використовувати міжнародні стандарти та зарубіжний досвід.

Постановка завдання. Особливостям реформування органів прокуратури, порядку формування кадрового складу прокуратури та деяким аспектам діяльності органів прокурорського самоврядування в Україні та за кордоном присвятили свої праці такі вчені, як І.О. Артеменко, А.П. Горзов, О.О. Долгий, В.В. Долежан, Л.С. Дрогомирецька, П.М. Каркач, М.В. Косюта,

І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Н.С. Наулік, С.В. Подкопаев, Ю.Є. Полянський, О.С. Проневич, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Ф. Скакун, О.М. Толочко та ін. Але порівняльному аналізу діяльності органів прокурорського самоврядування в Україні та інших державах не завжди приділяється належна увага, а тому зазначена проблематика потребує додаткового вивчення й обговорення.

Результати дослідження. Професійне самоврядування можна розглядати, з одного боку, як важливу ознаку демократизації професії, а з іншого – як засіб підвищення у ній рівня управління. Особливо важливим у цьому контексті є рівень правового забезпечення діяльності органів самоврядування.

У Законі надається визначення прокурорського самоврядування як самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (ч. 1 ст. 65). Так само у Законі формулюються завдання прокурорського самоврядування, окреслено межі діяльності прокурорського самоврядування – вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури. Забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування покладається на Генеральну прокуратуру України і повинне здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України (ст. 72 Закону). Дано перелік організаційних форм прокурорського самоврядування, до яких віднесено всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України. Визначено порядок формування їх складу та повноваження. Для деталізації повноважень органів прокурорського самоврядування та процедури реалізації наданих цим Законом повноважень прийнято Регламент роботи всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 27 квітня 2016 р [2] (далі – Регламент) та Положення Про Раду прокурорів України [3] (далі – Положення). Наприклад, у Регламенті більш детально визначено порядок підготовки роботи та проведення всеукраїнської конференції працівників прокуратури, порядок розгляду питань, інші питання її процедурної діяльності. У Положенні конкретизовано завдання Ради прокурорів України, систематизовано повноваження та розкрито механізм реалізації деяких із них.

Поступово у вітчизняних наукових роботах з'являються перші результати оцінки статусу та повноважень органів прокурорського самоврядування. Зазвичай увага звертається на розмежування органів у прокурорській системі залежно від їх завдань [4, с. 59–60], порівняння статусу прокурорського самоврядування з відповідними інститутами у межах інших професій [5], а також обсягу необхідних повноважень [6, с. 24]. Самі положення Закону щодо формування, порядку діяльності та повноважень органів прокурорського самоврядування часто характеризуються виключно позитивно [7], інколи надаються обґрунтовані пропозиції щодо покращення нормативного врегулювання діяльності як органів прокурорського самоврядування, так і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України, порядку їх взаємодії з іншими державними органами [8].

Варто зазначити, що у сучасному світі в умовах глобальних інтеграційних процесів майже в усіх сферах не можна ефективно розвиватися без вивчення і врахування відповідного досвіду на прикладі зарубіжних держав і міжнародних стандартів. З урахуванням такої позиції звернемо увагу на законодавче врегулювання органів прокурорського самоврядування деяких країн Європейського Союзу.

Наприклад, в Естонії діяльності прокурорського самоврядування не приділяється стільки уваги, як в Україні. Є Глава 3 Закону Естонії «Про прокуратуру» [9] із назвою «Асамблея прокурорів», у якій йдеться про найвищий орган, що відповідає ознакам органу професійного самоврядування (аналог Всеукраїнської конференції прокурорів в Україні). Визначення прокурорського самоврядування в законодавстві Естонії не надається, так само, як і не визначаються його завдання, межі, організаційні форми. Асамблея прокурорів Естонії визначається як зібрання всіх прокурорів держави, яке відбувається щонайменше 1 раз на рік. До повноважень Асамблеї прокурорів віднесено: а) обрання двох прокурорів із районних прокуратур і двох прокурорів від Генеральної прокуратури до складу Конкурсного комітету прокурорів (органу, відповідального за проведення конкурсів на зайняття вакантних посад в органах прокуратури); б) обрання двох прокурорів із районних прокуратур і двох прокурорів від Генеральної прокуратури до складу Дисциплінарного комітету (органу, який здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів); в) обрання одного прокурора до складу Комітету з оцінки професійної придатності Естонської Адвокатської асоціації; г) затвердження положень, якими врегульовано процедуру діяльності органів прокуратури; д) заслуховування звітів міністра юстиції та Генерального прокурора з питань діяльності прокуратури; е) розгляд питання щодо діяльності прокуратури та служби прокуратури та винесення пропозицій щодо їх вирішення. Ініціювати проведення Асамблеї прокурорів Естонії має право Генеральний прокурор, який і веде її засідання.

Навіть з аналізу такого незначного обсягу нормативного регулювання діяльності прокурорського самоврядування в Естонії можна побачити як спільні риси з українським аналогом, так і відмінності. Наприклад, найвищий орган прокурорського самоврядування в Естонії так само, як і в Україні, не має власних повноважень щодо призначення прокурорів на посади та їх звільнення, але бере участь у формуванні складу органів, які мають зазначені повноваження. З іншого боку, в Естонії представники прокуратури входять до складу органів, компетентних не лише щодо суддів, а й щодо адвокатів.

У Польщі так само немає чіткої визначеності на рівні законодавства щодо поняття, завдань та організаційних форм прокурорського самоврядування. Відповідно, немає й однакової позиції щодо переліку органів прокурорського самоврядування та статусу окремих із них як серед польських науковців, так і серед українських. Наприклад, в Україні зазвичай увагу звертають на Національну раду прокурорів Польщі і характеризують її як самоврядну професійну інституцію, що «стоїть на сторожі незалежності прокурорів» і відображає консолідовану позицію професійного прокурорського співтовариства з ключових питань прокурорської діяльності, що сприяє закріпленню в суспільній свідомості коректного розуміння соціальної місії прокуратури та утвердженню цивілізованих стандартів правоохорони і правозахисту [10, с. 305]. Або лише наводяться повноваження Національної ради прокурорів Польщі без характеристики статусу органу і нагадується, що є й інші органи: збори прокурорів в апеляційних прокуратурах і колегії в окружних прокуратурах [11, с. 118].

У Польщі відбувається реформування органів прокуратури, а це певним чином відображається і на прокурорському самоврядуванні. Так, в останній редакції Закону Республіки Польща «Про прокуратуру» [12] з'явився окремий розділ, який регулює діяльність органів прокурорського самоврядування. Сьогодні зазначеним законом до органів прокурорського самоврядування Польщі віднесено зібрання прокурорів Генеральної прокуратури, регіональні асамблеї працівників прокуратури (котрі складаються з делегатів регіональної прокуратури та делегатів окружних і районних прокуратур у межах відповідного регіону), колегії регіональних прокуратур, колегії окружних прокуратур. Цікавим є факт, що для районних прокуратур не передбачена можливість утворення власних органів прокурорського самоврядування (колегії або зібрання прокурорів районної прокуратури), і вони можуть взяти участь у роботі прокурорського самоврядування лише через делегатів у складі регіональної асамблеї працівників прокуратури або через делегатів, обраних до складу колегій регіональних та окружних прокуратур.

Ще одна країна, на органи прокурорського самоврядування якої ми можемо звернути увагу, – Молдова. Досвід цієї країни може бути цікавим з урахуванням позиції законодавця щодо організаційних форм прокурорського самоврядування та їх компетенції.

Так, Законом Молдови «Про прокуратуру» [13] визначаються завдання прокурорського самоврядування: самоврядування прокуратури повинно забезпечувати її автономію, яка полягає в її організаційній і функціональній незалежності та у праві і реальній можливості автономно і відповідально вирішувати функціональні питання. Принципами діяльності прокурорського самоврядування визначаються: представництво та виборність органів самоврядування, їх відповідальність за належне виконання делегованих функцій. Органами прокурорського самоврядування у Республіці Молдова визнаються: Загальні збори прокурорів (аналог Всеукраїнської конференції працівників прокуратури в Україні), Вища рада прокурорів і підпорядковані їй Колегія з відбору і переміщення прокурорів, Колегія з оцінки діяльності прокурорів, Колегія з дисципліни та етики (ст. 65).

Загальні збори прокурорів Молдови є найвищим органом прокурорського самоврядування, але скликаються вони Вищою радою прокурорів (у надзвичайних випадках – Генеральним прокурором або третиною від загальної кількості прокурорів). До компетенції Загальних зборів прокурорів віднесено: а) обрання членів до Вищої ради прокурорів і її колегій; б) заслуховування звіту про результати діяльності Генерального прокурора та голови Вищої ради прокурорів; в) визначення пріоритетних напрямів діяльності прокуратури за поданням Генерального прокурора; г) затвердження кодексу етики прокурора та змін до нього; д) затвердження положення про Загальні збори прокурорів та ін. (ст. 67).

Водночас Вища рада прокуратури визначається як незалежний орган, створений для участі у процесі запровадження, функціонування та забезпечення самоврядування системи прокуратури (ст. 68 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру»). Важливим є порядок формування складу Вищої ради прокурорів Молдови. До її складу входять 12 осіб: Генеральний прокурор, Керівник прокуратури АТО Гагаузія, голова Вищої ради магістратури та міністр юстиції входять до складу за посадою, Загальні збори прокурорів обирають до складу 5 прокурорів шляхом голосування, по одній особі призначають Президент Республіки, Парламент та Академія наук Молдови.

Враховуючи такий порядок формування складу Вищої ради прокурорів Молдови та той факт, що з 12 її членів лише 5 є чинними прокурорами, обраними прокурорами, видається дивним, що на рівні закону Вища рада прокурорів віднесена до органів прокурорського самоврядування. Але, як ми бачимо, в Молдові вирішили, що це не може бути перепорою для такого формування органів прокурорського самоврядування.

Якщо аналізувати міжнародні стандарти у сфері діяльності прокуратури, які стосуються права і можливостей прокурорів утворювати органи прокурорського самоврядування, необхідно навести такі положення.

По-перше, держава повинна надати ефективні гарантії забезпечення можливості виконання прокурорами своїх професійних обов'язків і функцій за наявності відповідних юридичних і організаційних умов. По-друге, держава повинна вжити заходів для забезпечення прав прокурорів на свободу висловлень, переконань, асоціацій і зборів. Прокурори повинні мати право на приєднання або формування місцевих, національних або міжнародних організацій і участь у їхніх зборах в особистій якості, що не може завдати шкоди їх професійному статусу, тому що здійснюються вони законно у законних формах [14].

В одній із доповідей Венеціанської комісії [15] зазначалося, що цілком нормально, коли у процесі призначення прокурорів на посаду (за винятком Генерального прокурора) беруть участь «експерти» з досвідом роботи в органах прокуратури, чия думка дозволить запропонувати найкращі кандидатури та які можуть входити до складу таких незалежних органів, як Рада прокурорів або колегія прокурорів (п. 48 Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the prosecution service). Венеціанська комісія підкреслює, що у разі створення у державі Ради прокурорів із повноваженнями у сфері призначення та звільнення прокурорів з посад бажано, щоб їх склад формувався за професійною ознакою, щоб члени таких рад були якщо не прокурорами, то адвокатами і громадськими діячами, які є експертами у питаннях діяльності прокуратури, та мали можливість зробити цінний експертний внесок під час призначення прокурорів на посади й у вирішенні дисциплінарних справ (п. 65). Так само ради прокурорів повинні включати прокурорів прокуратур всіх рівнів і науковців. У такому разі доцільно використовувати цінний експертний досвід у визначенні дисциплін і навчальних програм для кандидатів на посаду прокурора.

Так само корисною є порада Венеціанської комісії щодо складу рад, які є компетентними як щодо суддів, так і прокурорів. Бажано, щоб вони мали окремі палати для вирішення питань щодо прокурорів і щодо суддів, оскільки статус, гарантії забезпечення незалежності цих професій можуть мати суттєві відмінності. Таку пораду варто врахувати у контексті Вищої ради правосуддя в Україні, яка досі зберігає за собою право вирішувати певні питання стосовно прокурорів. Також пропонується запровадити механізм, що унеможливило вплив представників однієї професії на призначення представників іншої професії. Таку пораду вже важко охарактеризувати як безспірну і корисну для будь-яких обставин.

Стосовно юридичної сили рішень рад прокурорів, то Венеціанська комісія зазначає, що вони можуть мати остаточний характер або потребувати затвердження іншим органом (наприклад, Міністерством юстиції або Генеральним прокурором). Варіант остаточного характеру є більш пріоритетним, оскільки зменшує рівень можливого впливу на рішення зазначених рад.

Висновки. Підводячи підсумки аналізу зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів у сфері організації та діяльності органів прокурорського самоврядування, варто підкреслити, що вітчизняне законодавство можна оцінити як достатньо прогресивне у наведених питаннях. У Законі не лише наводиться перелік органів прокурорського самоврядування, а й надається його поняття, завдання та межі. Водночас варто розширити перелік прокурорського самоврядування зборами прокурорів кожної прокуратури і запровадити на рівні Закону механізми, які б надали можливість всім органам прокурорського самоврядування мати ресурси для самостійного забезпечення своєї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. С. 9. Ст. 2471.
2. Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27 квітня 2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813.

3. Положення Про Раду прокурорів України: затв. рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28 квітня 2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/rpy.html?_m=publications&_t=rec&id=183202.
4. Козьяков І.М., Мудров А.М., Долгий О.О. та ін. Прокурорське самоврядування: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.
5. Дрогомирецька Л.С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні. Право.ua. 2015. № 1. С. 132–138.
6. Долгий О.О., Наулік Н.С. Прокурорське самоврядування в Україні: оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської комісії. Європейські перспективи. 2014. № 5. С. 21–24.
7. Назарук С.Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 69–71.
8. Яновська О.Г. Право на оскарження рішень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів як ефективний засіб юридичного захисту. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи» (13 червня 2018 р.). Київ, 2018. С. 200–203.
9. Prosecutor's Office Act of Estonian from 22.04.1998. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510072018002/consolide>.
10. Проневич О.С. Національна рада прокуратури Польщі як орган професійного самоврядування: соціально-правова природа та напрями діяльності. Форум права. 2014. № 3. С. 300–306.
11. Наулік Н. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 4. С. 114–119.
12. Act on the public prosecutor's office of Poland from 28.01.2016. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/21298>.
13. Про прокуратуру: Закон Республіки Молдова № 3 від 25 лютого 2016 р. URL: http://www.procuratura.md/file/2016-04-15_Legea%20cu%20privire%20la%20Procuratura%20nr.3%20din%2025.02.2016_rus.pdf
14. Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя. Рекомендація REC(2000)19, ухвалена Комітетом Міністрів Рад Європи 06 жовтня 2000 р.
15. Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the prosecution service, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>.