

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97/99:343.163

Д'яченко Н. О.,

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

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF THE ACTIVITIES OF PROSECUTOR'S SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

У статті аналізуються особливості нормативного врегулювання порядку реалізації повноважень основних органів прокурорського самоврядування в Україні. Визначається перелік принципів діяльності прокурорського самоврядування та проводиться аналіз особливостей їх реалізації. Звертається увага на необхідність деталізувати зміст та порядок реалізації основних принципів діяльності прокурорського самоврядування. Пропонуються відповідні зміни до законодавства України.

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

В статті аналізуються особливості нормативного регулювання порядку реалізації повноважень основних органів прокурорського самоуправління в Україні. Определяется перечень принципов деятельности прокурорского самоуправления и проводится анализ особенностей их реализации. Обращается внимание на необходимость детализации содержания и порядка реализации основных принципов деятельности прокурорского самоуправления. Предлагаются соответствующие изменения в законодательство Украины.

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

In article it is analyzed features of standard regulation of the procedure for the implementation of the powers of the main bodies of prosecutorial self-government in Ukraine. The list of principles of the activities of the prosecutor's government is determined and an analysis of the features of their implementation is carried out. Attention is drawn to the need for detailing the content and the procedure for implementing the basic principles of the activities of the prosecutorial self-government. The proposed changes to the legislation of Ukraine.

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

Постановка проблеми. Принципам організації й діяльності органів держави приділялась особлива увага в процесі всієї багатовікової історії існування державності. Але ми розуміємо, що в сучасному світі держава делегує все більше повноважень недержавним органам і утворенням, відповідно, виникає необхідність визначення специфіки їх діяльності, дослідження принципів, на яких повинна будуватися їх робота. Органи професійного об'єднання не є виключенням. Достатньо часто вони мають суттєві повноваження як у сфері вирішення кадрових питань, так і в законотворчій діяльності тощо. Тому в межах цієї статті ми розглянемо принципи діяльності органів прокурорського самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, Н.О. Рибалка, М.В. Руденко, О.Ф. Скакун, О.М. Толочко та ін. Але принципам

діяльності органів прокурорського самоврядування достатньої уваги не приділялося, а тому зазначена проблематика потребує додаткового вивчення і обговорення.

Метою статті є визначення переліку основних принципів діяльності органів прокурорського самоврядування, аналіз їх змісту та встановлення напрямків покращення їх нормативного закріплення.

Виклад основного матеріалу. Грамотна організація роботи є неодмінною умовою функціонування будь-якої структури. Відсутність постійно діючих органів прокурорського самоврядування на місцях пояснює необхідність звернути увагу на проблематику принципів їх діяльності на національному рівні.

Зазвичай називають такі принципи діяльності колегіальних органів: законності, самостійності, незалежності, компетентності, колегіальності, об'єктивності, гласності та інші. Розглянемо зазначені принципи діяльності державних органів на прикладі органів прокурорського самоврядування.

Найбільш поширеним, обов'язковим для діяльності всіх державних і недержавних органів, установ, організацій принципів діяльності є *принцип законності*. Він означає здійснення всіх властивих функцій у суворій їх відповідності Конституції

України, міжнародним договорам, законодавству України взагалі, а також актам самих органів прокурорського самоврядування (Положенню Про Раду прокурорів України від 28.04.2016 р., Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 27.04.2016 р. тощо). І в межах зазначеного принципу вільного розсуду зводиться до мінімуму, колегіальне вирішення питань є легітимним лише в межах правового поля.

Надзвичайно важливим для діяльності недержавних, незалежних, колегіальних органів є *принцип самостійності*. Органи самоврядування не можуть бути підпорядковані іншим суб'єктам, інакше втрачається сенс їх формування. І це правило є справедливим для прокурорського самоврядування також. У процесі діяльності прокурорського самоврядування немає прямого чи опосередкованого їх підпорядкування не лише Генеральному прокурору, а й Президентові України, Верховній Раді України або Верховному Суду України. Звісно, що з урахуванням дотримання принципу законності у своїй діяльності. Закон покладає на прокурорське самоврядування відповідальність за забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом тощо. Але це відповідальність перед державою взагалі, суспільством у цілому, перед людиною і громадянином. Про самостійність свідчить визначення прокурорського самоврядування в ч. 1 ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» [1] (далі – Закон), відповідно до якої воно полягає в самостійному колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

Принцип самостійності прямо пов'язаний із *принципом незалежності*. У цьому контексті одразу необхідно зауважити, що відповідно до міжнародних та європейських стандартів у разі створення та функціонування органів прокурорського самоврядування в державі вони повинні бути незалежними під час виконання своїх завдань як із боку керівництва прокуратури, так і з боку органів виконавчої та законодавчої гілок влади.

Крім того, підкреслимо, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 65 Закону одне із завдань, яке ставиться перед органами прокурорського самоврядування, – це зміцнення незалежності прокурорів, захист від втручання в їх діяльність. Якщо органи прокурорського самоврядування не матимуть незалежність у своїй діяльності, вони не зможуть захистити жодного прокурора від втручання в їх діяльність. У межах загального принципу незалежності можна відрізнити декілька елементів, що формують його зміст:

1) організаційна незалежність: Законом передбачено, що Рада прокурорів є постійно діючим органом, а також визначено умови і обов'язковість проведення всеукраїнської конференції прокурорів, порушення зазначених умов іншими суб'єктами означатиме порушення Закону;

2) персональна незалежність прокурорів та інших осіб, які входять до складу органів прокурорського самоврядування та приймають участь у їх роботі і винесенні рішень;

3) функціональна незалежність – можливість приймати органами прокурорського самоврядування незалежні рішення в межах своєї компетенції;

4) фінансова незалежність – витрати на утримання органів прокурорського самоврядування необхідно визначати в Державному бюджеті України окремо, а не в межах загальних витрат на Генеральну прокуратуру, як це зараз визначено Законом.

Наступним принципом організації та діяльності органів прокурорського самоврядування є *принцип компетентності*, який повинен забезпечувати і гарантувати високий професіоналізм осіб, які приймають участь у роботі зазначених органів. Законом не встановлено вимоги до осіб, які мають право бути обраними до складу Ради прокурорів або стати делегатами для участі в роботі всеукраїнської конференції прокурорів. Умова лише одна: повинні бути діючими прокурорами, які представляють прокуратури різних рівнів (за виключенням двох членів Ради прокурорів (вчених), які призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). Але ми розуміємо, що вирішення завдань і реалізація повноважень, що покладатимуться на прокурорське самоврядування, можливі лише особами, які є висококваліфікованими фахівцями у сфері правового статусу прокуратури України та питань організації її діяльності. Інакше рішення органів прокурорського самоврядування не сприятимуть розвитку і підвищенню ефективності роботи органів прокуратури України.

Усі принципи діяльності органів прокурорського самоврядування пов'язані між собою. Так і принцип компетентності є обов'язковою умовою для реалізації наступного принципу – *об'єктивності*.

Об'єктивність у діяльності органів прокурорського самоврядування досягається завдяки дотриманню правових норм, одержанню достатнього обсягу фактичного матеріалу шляхом перевірки документів за конкретними справами, одержанням, за потребою, письмових пояснень від прокурорів, отриманням іншої інформації від будь-яких органів, організацій, установ, громадян чи їх об'єднань. Об'єктивності роботи також сприяє чисельність суб'єктів формування складу Ради прокурорів та висування делегатів для участі в роботі всеукраїнської конференції прокурорів, а також колегіальний принцип роботи, додержання якого допомагає правильному обранню стратегічного курсу розвитку прокуратури України.

Відповідно, наступним принципом діяльності прокурорського самоврядування є *колегіальний принцип роботи*. Характерною рисою діяльності майже всіх органів самоврядування є колегіальний розгляд і вирішення практично всіх питань, що входять до їх компетенції. І прокурорське самоврядування не є виключенням.

Так, наприклад, відповідно до ст. 70 Закону для того, щоб розпочати роботу всеукраїнської кон-

ференції прокурорів (далі – Конференції) шляхом таємного голосування обирається президія конференції. Усі інші рішення Конференції так само приймаються більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів шляхом голосуванням. Відмінність полягає лише у формі: голосування може бути таємним або відкритим залежно від питання, що вирішується.

Діяльність Ради прокурорів та порядок прийняття нею рішень Законом майже не врегульовано, але в Положенні Про Раду прокурорів України (далі – Положення) зазначені питання отримали деталізацію. Так, у п. 7.5 Положення вказується, що Рада прокурорів винесенні на обговорення питання вирішує шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі набрання однакової кількості голосів «за» і «проти» голос головуючого на засіданні є вирішальним [2]. Прийняте рішення набирає чинності із часу його прийняття та підписується головоючим не пізніше п'яти робочих днів після проведення засідання (п. 7.6 Положення).

Головне призначення принципу колегіальності – гарантувати участь усіх делегатів всеукраїнської конференції прокурорів (або всіх членів Ради прокурорів) у розгляді всіх матеріалів, що надходять, та інших документів, що є дуже важливим з огляду на порядок їх формування.

Гласність – важливий принцип діяльності колегіальних органів, в тому числі органів прокурорського самоврядування. Зазначений принцип забезпечує систему взаємодії різних джерел інформації – від органів прокурорського самоврядування до громадян і навпаки. Його забезпечення сприяє встановленню довірчих відносин, а також виконанню прийнятих прокурорським самоврядуванням рішень.

Так, відповідно до Положення засідання Ради прокурорів проводяться відкрито, за винятком випадків, коли винесені на її розгляд питання потребують режиму конфіденційності, про що приймається відповідне рішення. Принцип гласності жодною мірою не викликає необхідності публікації даних, що становлять державну або інші охоронювані законом таємниці. І такий момент, зрозуміло, не можна розглядати як приховування або неопублікування правової інформації. Тому за рішенням більшості можливе проведення закритого засідання у випадках, коли розгляд звернення, подання, справи чи скарги може призвести до розголошення державної чи іншої таємниці, яка охороняється законом, особистого або сімейного життя осіб, щодо яких вирішується питання, чи з інших істотних причин.

За рішенням Ради прокурорів хід засідання фіксується за допомогою технічних засобів (п. 7.6 Положення). Крім того, рішення Ради прокурорів, які не містять відомостей обмеженого доступу, оприлюднюються на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України в 7-денний строк після прийняття. У такий же термін прийняте Радою прокурорів рішення повідомляється зацікавленій особі (п. 7.7 Положення).

Проведення чергової Конференції також відбувається відкрито. На Конференцію запрошуються делегати та інші особи, які повідомляються про день проведення Конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше як за тридцять днів до початку роботи Конференції. Відповідна інформація також оприлюднюється на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України. Що стосується «інших осіб», такими можуть бути Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Вищої ради правосуддя, члени Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представники державних органів, громадськості, ветерани органів прокуратури, представники наукових та навчальних закладів, представники засобів масової інформації, інші особи. Список запрошених на Конференцію формується Радою прокурорів України. На жаль, ані Законом, ані Регламентом всеукраїнської конференції працівників прокуратури не гарантується право всім бажаним бути присутніми або спостерігати за проведенням з'їзду Конференції, лише «запрошеним особам», і це обмежує відкритість роботи найвищого органу прокурорського самоврядування.

Рішення Конференції приймаються за результатами відкритого або таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів. Таємне голосування проводиться з таких питань: обрання членів Вищої ради правосуддя або припинення їх повноважень; призначення членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; обрання президії конференції, визначення її кількісного складу (п. 6.7 Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури [3]). На жаль, виключного переліку підстав для таємної форми голосування під час прийняття рішень Конференцією Закон не містить, а в Регламенті її роботи зазначається, що за пропозицією делегатів Конференції з окремих питань, що не містяться в Законі, також може проводитися таємне голосування. Рішення про таємне голосування в цьому випадку приймається Конференцією шляхом відкритого голосування. Самі ж рішення Конференції підписуються головоючим і секретарем Президії та набирають чинності з моменту їх прийняття.

Висновки. Таким чином, ми можемо визначити та провели аналіз основних принципів діяльності органів прокурорського самоврядування. Як ми можемо побачити, названі принципи майже однаково реалізуються на прикладі як Ради прокурорів, так і всеукраїнської конференції прокурорів. Деякі з них потребують додаткового законодавчого врегулювання, наприклад, принцип незалежності в частині фінансування діяльності прокурорського самоврядування. Або принцип гласності діяльності та відкритості, оскільки в сучасному нормативному їх закріпленні гласність роботи прокурорського самоврядування майже не гарантує можливості безпосереднього спостерігання всіх зацікавлених осіб за їх роботою та процедурою прийняття рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. С. 9. Ст. 2471.
2. Положення Про Раду прокурорів України: затв. рішенням всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gru.html?_m=publications&_t=rec&id=183202.
3. Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури: прийнятий всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27.04.2016 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813.