

ВАРГА Ю.Ю.,асистент кафедри кримінального
права та процесу
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.59>**НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ**

У статті розглядаються організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів забезпечення діяльності прокуратури в контексті реформування системи правосуддя. Досліджуються проблеми правового регулювання діяльності цих органів в умовах широкомасштабних змін. Обґрунтовується необхідність невідкладного реформування органів прокурорського самоврядування та органів забезпечення діяльності прокуратури для оптимізації функцій та повноважень прокуратури загалом.

Аналізуються процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності та їх відповідність міжнародним стандартам. Автором запропоновано розробку та прийняття окремого спеціального комплексного нормативно-правового акту, який би врегулював організаційно-правові засади діяльності зазначених органів.

Зокрема, пропонується удосконалити систему прокурорського самоврядування шляхом диференціації повноважень між органами різних юрисдикційних рівнів. На місцевому рівні повинні функціонувати Збори прокурорів окружних та обласних прокуратур, а на загальнодержавному - Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора та Всеукраїнська конференція прокурорів. Особлива увага приділяється адміністративним процедурам захисту незалежності прокурорів та механізмам оскарження рішень у дисциплінарних провадженнях.

Пропонується модель із двох структур органів прокурорського самоврядування з чітким розподілом повноважень за юрисдикційними рівнями. Обґрунтовується створення якісно нового органу з посиленими повноваженнями – Вищої ради прокуратури, яка діятиме на постійній основі.

Окрема увага приділяється необхідності закріплення в законодавстві адміністративних процедур реалізації повноважень органами прокурорського самоврядування, особливо щодо захисту незалежності прокурорів та їх соціально-правового захисту. Наголошується на потребі реформування системи забезпечення діяльності прокуратури за аналогією з Державною судовою адміністрацією.

Ключові слова: прокурорське самоврядування, органи забезпечення діяльності прокуратури, незалежність прокурорів, дисциплінарна відповідальність, реформування прокуратури, правове регулювання.

Varga Yu. Yu. Directions of reforming the organizational and legal basis of the activities of prosecutorial self-government bodies and bodies that provide the activities of the prosecutor's office

The article examines the organizational and legal foundations of prosecutorial self-governance bodies and bodies supporting prosecutor's office activities in



the context of justice system reform. It explores the problems of legal regulation of these bodies' activities amid large-scale changes. The necessity of urgent reform of prosecutorial self-governance bodies and bodies supporting prosecutor's office activities is substantiated to optimize the functions and powers of the prosecutor's office as a whole.

The procedures for bringing prosecutors to disciplinary responsibility and their compliance with international standards are analyzed. The author proposes the development and adoption of a separate special comprehensive legal act that would regulate the organizational and legal foundations of these bodies' activities.

In particular, it is proposed to improve the prosecutorial self-governance system by differentiating powers between bodies of various jurisdictional levels. At the local level, Assemblies of Prosecutors of district and regional prosecutor's offices should function, while at the national level - the Assembly of Prosecutors of the Office of the Prosecutor General and the All-Ukrainian Conference of Prosecutors. Special attention is paid to administrative procedures for protecting prosecutors' independence and mechanisms for appealing decisions in disciplinary proceedings.

A model with two structures of prosecutorial self-governance bodies is proposed with a clear distribution of powers by jurisdictional levels. The creation of a qualitatively new body with enhanced powers - the High Council of Prosecutors, which will operate on a permanent basis, is substantiated. Special attention is paid to the need to enshrine in legislation the administrative procedures for implementing powers by prosecutorial self-governance bodies, especially regarding the protection of prosecutors' independence and their social and legal protection. The need to reform the system of support for the prosecutor's office activities by analogy with the State Judicial Administration is emphasized.

Key words: *prosecutorial self-governance, bodies supporting prosecutor's office activities, High Council of Prosecutors, independence of prosecutors, disciplinary responsibility, administrative procedures, reform of the prosecutor's office, legal regulation.*

Постановка проблеми. Організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, та проблеми у їх правовому регулюванні в умовах тих широкомасштабних змін системи правосуддя та суміжних правових інститутів є лише окремою складовою ефективності запроваджуваних реформ, що є не виправдано непомітною на сьогодні як для державотворців, так і для наукових кіл. Крім того, невідкладне реформування діяльності саме органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, дозволить ефективно оптимізувати функції та повноваження органів прокуратури, визначити прозорі процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, що є однією із основних вимог до системи правосуддя та суміжних правових інститутів України з боку світового співтовариства.

Стан опрацювання проблематики. Різні вчені висловлюють різне бачення щодо напрямів реформування органів прокуратури. Серед теоретиків, які всебічно висвітлювали різні аспекти діяльності органів прокуратури та формували пропозиції щодо його покращення: Безкровний С. А., Берч В. К., Білоус О. В., Мельник О. В., Руденко М. В., Чаплинська Ю. А., Шуміло О. М. та інші.

Метою статті є дослідження напрямків реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність



прокуратури на сьогодні попри введення в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII є непослідовним та не оформленим у єдину систему заходів, що спрямовані на досягнення чітких цілей.

В. В. Турпітько у своїх міркуваннях щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури основну увагу акцентує на необхідності інституційного посилення органів прокурорського самоврядування. Вчений зауважує, що «чим більше повноважень у органів прокурорського самоврядування, які колегіально будуть вирішувати відповідні питання, тим менше шансів у керівників прокуратур (у тому числі, у генерального прокурора) втручатися у діяльність її працівників та отримувати неправомірну вигоду шляхом зловживання своїм службовим становищем. Автор відзначає, що за час свого становлення прокуратура України напрацювала собі досить гірку репутацію та масову недовіру до неї народом. Але на даний момент нове керівництво намагається виправити помилки своїх попередників. В цьому вони дуже розраховують на реформу даного відомства, що проводиться в даний, не легкий для країни, час» [1].

У свою чергу Ю. А. Чаплинська пропонує перелік принципів, за яким повинне відбуватися реформування діяльності органів прокуратури. Вчена приходить до висновків, що «оптимізацію системи органів прокуратури необхідно здійснювати шляхом: критичного перегляду структури та штатів органів прокуратури; дотримання тієї позиції, що процес реформування має відображати вимоги сформованих світовою практикою засад функціонування органів прокуратури та правосуддя; чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів органів прокуратури; наукового забезпечення діяльності органів прокуратури; вироблення та закріплення гарантій професійної діяльності органів прокуратури; підвищення рівня довіри до органів прокуратури, зниження рівня корупції в її структурних підрозділах» [2, с. 14-15].

З наведеними твердженнями варто у більшій мірі погодитися. Слушними є міркування щодо необхідності у процесі реформування органів прокуратури забезпечити дотримання загальноєвропейських міжнародних стандартів та найкращих світових практик організації діяльності прокуратури, з якими ми є солідарними.

Щодо питання збереження організаційної єдності прокуратури вважаємо за доцільне дещо скорегувати власне зміст та бачення такої організаційної єдності, який пропонує автор. Відтак, погодимося, що організаційна єдність прокуратури повинна ґрунтуватися на фінансуванні прокуратури виключно з Державного бюджету України; вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування. А ось питання правового статусу осіб, що працюють в органах прокуратури, доцільно диференціювати, вирішивши питання щодо відокремлення повноважень, які спрямовані на безпосередню реалізацію завдань прокуратури, а також повноважень, які полягають у організації управління в органах прокуратури, вирішення питань щодо матеріально-технічного, кадрового, організаційного, інформаційного забезпечення, а також корегування специфіки правового статусу прокурорів та осіб, які виконують наведені вище управлінські функції, формування відповідних організаційних структур.

Д. М. Добровольський «у контексті реформування діяльності прокуратури зауважує, що у статті 66 Закону України «Про прокуратуру» варто передбачити збори прокурорів як орган прокурорського самоврядування, а до кола їх повноважень віднести: 1) організацію виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури й прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня; 2) розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Крім того, автор пропонує у Законі визначити, що формою звернення Ради прокурорів України до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути подання. При цьому варто встановити положення, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо



тих, які містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або надання недостовірних відомостей має наставати притягнення винних осіб до відповідальності в порядку, встановленому чинним законодавством України. Окрім того, на думку науковця, доцільно надати право вищим органам прокурорського самоврядування офіційно звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед до Верховної Ради України та Президента України, з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства про організацію їх діяльності, особливо щодо підвищення рівня забезпечення незалежності прокуратури" [3, с. 143].

Наведені пропозиції, що висловлені Д. М. Добровольським, містять чимало слушних тез. Підтримуємо міркування щодо необхідності наділення статусом органу прокурорського самоврядування загальних зборів прокурорів. Вважаємо, що науковцем наведено дієві пропозиції щодо посилення адміністративно-правових механізмів реалізації завдань прокурорського самоврядування, а зокрема шляхом визначення чітких форм адміністративної діяльності зазначених органів, юридичної відповідальності за окремі порушення у наведеній сфері їх діяльності (за залишення без розгляду звернень органів прокурорського самоврядування).

Зі свого боку, вважаємо, що у напрямі удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, доцільно запропонувати комплексний підхід до реформування зазначеної сфери, який включатиме в собі низку заходів. Відтак, до напрямів удосконалення удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, варто віднести:

1) Сформувати ініціативну групу, яка складатиметься з представників наукової доктрини, прокурорів, адвокатів та суддів, а також делегатів від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури, на паритетних засадах, якою, ґрунтуючись на аналізі чинного законодавства, будуть розроблені висновки щодо наявності відповідних проблем у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, здійснено порівняльно-правовий аналіз стану правового регулювання наведеного питання, практичної реалізації зазначених норм та загальновизначених світових стандартів у сфері діяльності прокуратури;

2) Ґрунтуючись на принципах Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена указом Президента України від 11.06.2021 №231/2021, слід розробити Стратегію удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури на відповідні роки, а також затвердити План заходів щодо реалізації наведеної Стратегії. У рамках визначення ключових мети, завдань та заходів удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури в цілому, а також визначення основних проблем, які потребують негайного вирішення та подолання, окремим розділом визначити мету, завдання та заходи, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

3) Розробити та прийняти окремий спеціальний комплексний нормативно-правовий акт сили закону, відповідно до якого комплексно врегулювати організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Щодо безпосереднього змістового наповнення відповідного нормативно-правового акту, вважаємо, що насамперед у ньому слід визначити правовий статус органів прокурорського самоврядування. На наш погляд, доцільно запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування.

Відтак першу структуру доцільно вибудувати, враховуючи всі юрисдикційні рівні діяльності органів прокуратури та передбачити функціонування таких органів



прокурорського самоврядування: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Всеукраїнська конференція прокурорів.

Перші три наведених органи слід в цілому визначити як місцеві збори прокурорів, а останній – загальнодержавні збори. Відповідно, у місцевих зборах реалізується безпосередня участь кожного прокурора у професійному самоврядуванні, а на загальнодержавному рівні – шляхом обрання делегатів від кожного рівня прокуратур. До повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробка конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування, розгляд питань щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури на місцевому рівні, подання відповідних пропозицій та запитів з окреслених питань до органів прокурорського самоврядування загальнодержавного рівня.

Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування, на наш погляд, варто запропонувати створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури.

До повноважень такого органу варто, на наш погляд, віднести:

1) Внесення Президенту України пропозицій щодо кандидатури для призначення на посаду Генерального прокурора України. Порядок внесення такої кандидатури, умови її розгляду слід чітко врегулювати у відповідному законодавчому акті;

2) Внесення Генеральному прокурору рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад;

3) Проведення відповідно до Закону України «Про прокуратуру» добору на посади прокурорів, а також участь у переведенні прокурорів;

4) Ведення офіційного реєстру даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних;

5) розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження, прийняття за наслідками відповідного провадження відповідного рішення: про накладення дисциплінарного стягнення, про визнання прокурора таким, що не може надалі перебувати на посаді, про погашення дисциплінарного стягнення;

6) розгляд питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, за наслідками чого розробляє відповідні адміністративні акти: а) укладає адміністративні договори про взаємодію у напрямі покращення організаційно-правових засад діяльності прокуратури; б) здійснює офіційні запити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших підприємств, установ, організацій, суб'єктів приватного чи публічного права щодо роз'яснення, отримання інформації із ввірених їм питань; в) розробляє проекти нормативно-правових актів щодо покращення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів з подальшим їх прийняттям (відповідно до компетенції) або внесенням таких проектів до розгляду, вивчення та опрацювання у визначеному порядку суб'єкту законодавчої ініціативи; г) розгляд повідомлень про загрозу незалежності прокурорів у визначеній процедурі та прийняття за їх наслідками рішень: про відмову у задоволенні вимог повідомлення як безпідставного, про закриття розгляду повідомлення, про встановлення обґрунтованих загроз незалежності прокурорів. За наслідками останнього рішення до суб'єкта, який визнано причетним до створенні відповідних загроз органом прокурорського самоврядування вноситься подання про усунення таких умов та загроз, яке обов'язково повинно бути ним розглянуте у строк, що не перевищує 10 робочих днів, та за результатами розгляду вжитися визначені Вищою радою прокуратури заходи, про що надається звіт. Відповідне



подання може бути оскаржене до суду у строк, що не перевищує двох тижнів з моменту його отримання;

7) внесення у визначеному порядку на розгляд, вивчення та опрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи проектів законодавчих актів, які стосуються організаційного забезпечення діяльності прокуратур, правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів;

8) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів;

9) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції і законів України;

10) міжнародне співробітництво у сфері прокурорського самоврядування.

До складу запропонованого органу – Вищої ради прокуратури слід ввести, крім прокурорів, кількість яких повинна складати просту більшість від усього складу органу та які повинні бути обрані як делегати від зборів окружних та обласних прокуратур, також представників адвокатури, суддів, наукової спільноти, а також делегатів від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури, від Президента України, від правозахисних громадських організацій.

У запропонованому нами новому законодавчому акті слід сформувати окрему структуру органів, що здійснюють забезпечення діяльності прокуратури. Для наведеної цілі у Законі доцільно визначити, що забезпечення діяльності прокуратури – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із створення умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень прокуратури: реалізація управління у сфері роботи з персоналом, навчання, підвищення кваліфікації, аналітики, фінансування та бухгалтерського обліку, інформаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та вирішення соціально-побутових потреб, яка реалізується окремими структурними підрозділами. Правовий статус посадових осіб таких підрозділів слід визначити відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10. 12. 2015 №889-VIII. Усі структурні підрозділи, які реалізують наведені вище завдання із забезпечення діяльності прокуратури, складають окрему систему, яку, на наш погляд, доцільно сформувати за аналогією із Державною судовою адміністрацією. Тобто створити державний орган у системі правосуддя та суміжних правових інститутів, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів прокуратури та відповідні територіальні управління, до складу яких увійдуть відповідні структурні підрозділи прокуратури, які займаються забезпеченням її діяльності.

У новому законодавчому акті слід окрім правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, закріпити окремий розділ – «Дисциплінарне провадження», відповідно до якого врегулювати засади та процедуру здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів. Насамперед слід визначити найбільш важливі умови дотримання змагальності, відкритості, прозорості такого провадження, чіткі підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, належні та допустимі докази, чіткі строки здійснення правових дій органом, що буде здійснювати розгляд справи про дисциплінарне порушення, коло учасників, визначити можливість залучення свідків, спеціалістів до наведеного процесу, коло прав та обов'язків його учасників.

Поряд з тим, окремим розділом доцільно визначити адміністративні процедури реалізації Вищою радою прокуратури своїх повноважень, а насамперед щодо розгляду питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, розгляду повідомлень про порушення незалежності прокурорів та розробки і прийняття відповідних адміністративних актів. Слід встановити обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів публічного чи приватного права розглянути направлене Вищою радою прокуратури подання про усунення умов та загроз незалежності прокуратури у строк, що не



перевищує 10 робочих днів та вжити визначені у ньому заходи, про що скласти звіт, який направити до Вищої ради прокуратури. Також закріпити порядок оскарження таких подань. Визначити адміністративну відповідальність за невиконання або неналежне виконання вимог подання щодо усунення умов та загроз незалежності прокуратури.

Висновки. Таким чином, удосконалення правового регулювання полягає у розробці та прийнятті окремого спеціального комплексного нормативно-правового акту сили закону, відповідно до якого будуть комплексно врегульовані організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Так, запропоновано за новим законом запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування. Першу структуру доцільно вибудувати, враховуючи всі юрисдикційні рівні діяльності органів прокуратури та передбачити функціонування таких органів прокурорського самоврядування: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Всеукраїнська конференція прокурорів. До повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробку конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування. Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування, на наш погляд, варто запропонувати створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Турпітько В. В. До питань реформування прокуратури України. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 21-22 травня 2015 року). Суми. Сумський державний університет
2. Чаплинська Ю. А. Основні напрями реформування системи органів прокуратури України. *Актуальні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування* : матеріали наук. -практ. семінару (м. Дніпро, 29 травня 2020 р.). Дніпро: ДДУВС, 2020. С. 12-16
3. 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

