

**ВАРГА Ю. Ю.**аспірант кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
(Ужгородський національний  
університет)

ORCID ID: 0009-0001-5409-7077

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.73>**ЗМІСТ ТА ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД  
ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ**

У статті проведено аналіз наукових поглядів щодо розуміння категорії «самоврядування» та «професійне самоврядування». На основі проаналізованого матеріалу виявлено сутнісні правові риси та природу прокурорського самоврядування, яке запропоновано розглядати саме як вид професійного самоврядування. Надано авторське визначення поняттю «прокурорське самоврядування». Висвітлено наявну наукову дискусію з приводу розуміння та класифікації завдань прокурорського самоврядування. Зауважено окремі недоліки Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII у частині правового регулювання інституту прокурорського самоврядування, а зокрема, нечіткість у формулюванні змісту завдань самоврядування, їхня несистемність, брак законодавчих механізмів реалізації завдань прокурорського самоврядування, невизначеність основної мети наведеного самоврядування. У висновках запропоновано авторську класифікацію завдань прокурорського самоврядування, які доцільно розподілити на засадничі, допоміжні та додаткові.

**Ключові слова:** самоврядування, професійне самоврядування, прокурорське самоврядування, прокуратура, незалежність прокуратури.

**Varha Yu. Yu. The content and tasks of prosecutorial self-government in reforming the organizational and legal framework of the prosecutor's office**

The article analyzes scholarly views on understanding the categories of “self-government” and “professional self-government”. Based on the analyzed material, it is identified the essential legal features and nature of prosecutorial self-government, which is proposed to be considered a type of professional self-government. The author provides his original definition of the concept of “prosecutorial self-government”. The existing scientific discussion on understanding and classification of the tasks of prosecutorial self-government is elucidated. It is noted certain shortcomings of the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office” dated 14.10.2014 No. 1697-VII in terms of legal regulation of the institute of prosecutorial self-government, in particular, vagueness in formulating self-government tasks, their unsystematic nature, lack of legislative mechanisms for implementing the tasks of prosecutorial self-government, and uncertainty about the central objective of the said self-government. The author’s classification of the tasks of prosecutorial self-government, which should be divided into fundamental, auxiliary and additional tasks, is proposed in the conclusions.

**Key words:** self-government, professional self-government, prosecutorial self-government, prosecutor’s office, prosecutorial independence.



**Постановка проблеми.** Прагнення Української держави продовжувати свій шлях у напрямі європейської інтеграції обумовлює необхідність прийняття та неухильного впровадження у її політичній та правовій системі загальноєвропейських та європейських стандартів. Не є винятком і сфера судочинства та діяльності суміжних органів. Адже правосуддя, а також належне функціонування прокуратури забезпечують якісний стан дотримання законності у всіх сферах суспільного і державного життя, захист прав людини, демократизм, верховенство права. Отож давно назрілою є реформа прокуратури у напрямі демократизації засад її діяльності, забезпечення її реальної незалежності та формування авторитету зазначеної правничої професії. Одним із засобів реалізації таких завдань стало запровадження прокурорського самоврядування.

Але попри те, що наведений інститут введений у правове поле в Україні ще з 15 липня 2015 року з набранням чинності положеннями Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, і до сьогодні норми, що регулюють зазначене питання не отримали своєї належної і ефективної реалізації, системного втілення. Наведене спричинене досить глибинною проблемою недостатнього розуміння сутності прокурорського самоврядування як правової категорії, усвідомлення його основних цілей та завдань, що обумовлює подальшу неспроможність визначити чітку структуру органів самоврядування, їх статус, склад, повноваження та інші конкретні аспекти функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика реформування організаційно-правових основ діяльності прокуратури викликає значний науковий інтерес, і на сьогодні перебуває у центрі науково-теоретичних дискусій. Свої напрацювання загальним питанням зазначеної проблематики, а також, зокрема, інституту запровадження прокурорського самоврядування, визначенню його сутності, основних понять і завдань, присвятила низка науковців: І. О. Артеменко, Д. М. Добровольський, В. В. Долежан, Л. С. Драгомирецька, Л. Ю. Європіна, П. М. Каркач, С. В. Ківалов, М. В. Косюта, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, О. В. Маслова, О. Р. Михайленко, С. В. Подкопаєв, Ю. Є. Полянський, М. М. Слюсаревський, О. М. Толочко та інші. Уваги заслуговує монографія І. М. Козьякова та А. М. Мудрова «Прокурорське самоврядування».

**Невирішені раніше проблеми.** Проте на сьогодні у правовій доктрині бракує єдності підходів у розумінні сутності та мети прокурорського самоврядування, його основних завдань.

**Метою** даної статті є з'ясування сутності та правової природи прокурорського самоврядування, а також визначення його мети та завдань.

**Виклад основного матеріалу.** Самоврядування як досить загальна категорія, що досліджується багатьма науками, в тому числі, і філософією, соціологією, наукою державного управління, трактується за схожими підходами. З аналізу проведених у доктрині напрацювань [1, с.141; 2, с.50; 3, с.133; 4, с. 102; 5, с.34], можна виокремити, що основні ознаки самоврядування – це активна цілеспрямована діяльність, наведена діяльність провадиться та організовується у відповідній системі (колективі людей, елементах політичної системи, у структурах відповідних державних органів чи їх об'єднань тощо), поєднання об'єкта та суб'єкта управління у одній інституції. Вважаємо, що слід погодитися із позицією, що самоврядування є різновидом соціального управління. У процесі самоврядування також здійснюється організація відповідної спільноти, відбувається поєднання у ній спільних зусиль задля формування та досягнення спільних цілей, вжиття заходів задля підвищення якості власної життєдіяльності та розвитку. Вважаємо, що досить вагомою у характеристиці категорії «самоврядування» є специфіка тієї структури, у якій діє таке самоврядування, а також і особливості цілей та завдань, призначення наведеного самоврядування як інституту. У наведеному контексті варто безпосередньо звернутися до категорії професійного самоврядування.

Л.С. Драгомирецька слушно зауважує, що у науці предметом дослідження була така правова категорія, як «професійне самоврядування». Його основним призначенням, на думку деяких учених, є децентралізація влади. Для України така необхідність назріла давно, адже



прозорість і адекватність нормативних актів, які приймаються органами влади, необхідно поліпшувати [6, с. 10]. Авторка вважає, що професійне самоврядування – це об'єднання представників певної професії, створені з метою вирішення питань професійної спрямованості без втручання органів влади, які захищатимуть професійні і соціальні права у межах та в порядку, що передбачені законом [3, с.134]. Відтак, на наш погляд, що прокурорське самоврядування є різновидом професійного самоврядування, яке істотно вирізняє така риса, як спрямованість на захист саме професійних інтересів наведеної структури. Вважаємо, що саме пріоритет інтересів та цінностей прокуратури як інституції, утвердження її авторитету, укріплення правових, організаційних, матеріально-технічних та інших засад її діяльності повинні бути поточною або кінцевою (як результат) метою усіх завдань та повноважень прокурорського самоврядування.

Погоджуючись з думкою М.М. Слюсаревського, слід відзначити, що основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії, є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях врядування всередині свого «цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами [7, с. 12; 3, с.135]. Прокурорське самоврядування повинно бути покликаним поєднати представників спільної професії у самостійному вирішенні питань внутрішньоорганізаційного характеру, інших питань, які можуть бути вирішені спільно та завдяки самоорганізації відповідно до закону, для вжиття необхідних та допустимих за законом заходів впливу на інших учасників суспільних відносин задля покращення діяльності системи прокуратури, удосконалення її правового статусу та престижу у суспільстві.

І.М. Козьяков, А.М. Мудров та інші вчені зауважують, що завдання професійного самоврядування спрямовуються на: 1) гарантування дотримання професійних прав; 2) забезпечення належних умов професійної діяльності; 3) захист професійних прав та інтересів; 4) недопущення втручання у професійну діяльність; 5) підвищення професійного рівня. Крім того, вони виділяють спеціальні завдання професійного самоврядування: підвищення рівня роботи з кадрами (суддівське самоврядування); надання методичної допомоги (професійне самоврядування нотаріусів); захист інтересів при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (професійне самоврядування нотаріусів) [8, с. 18].

На думку С.В. Ківалова, «створення органів прокурорського самоврядування та наділення їх відповідною компетенцією можна розглядати як один із виявів загальної демократизації прокурорської системи України [9, с.204]. Є.А. Безкровний звертає увагу на позицію С.В. Подкопаєва, за якою впровадження засад колегіальності у вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів в Україні (формування системи прокурорського самоврядування), обумовлено, в першу чергу, створенням додаткових гарантій незалежності [10]. Вчений зауважує, що хоча спостерігається загальна тенденція надавати більше незалежності системі обвинувачення, не існує спільного стандарту, який би вимагав цього. Незалежність або автономія не є самоціллю, вони повинні бути виправданими у кожному випадку відповідно до мети, яку потрібно досягнути [11], [12, с. 39].

У останньому запропонованому судженні наведена важлива теза, на яку слід додатково акцентувати увагу. Категорія «незалежності» прокурорів є досить новою та недостатньо визначеною у правовій системі України, не існує чіткого стандарту незалежності прокурорів. Важливо усвідомлювати, що така незалежність (автономія), що є однією із цілей запровадження прокурорського самоврядування не може визначатися як самоціль прокурорської діяльності. Слід надалі розробити та визначити більш чіткі критерії обсягу саморегулювних повноважень, обумовивши їх відповідними завданнями, які будуть достатніми для досягнення більш ефективної та об'єктивної діяльності прокуратури, позбавлення можливості стороннього тиску і впливу діяльність зазначеного органу саме у напрямі виконання професійних завдань, мінімізації політичного впливу, адміністративних важелів тиску на систему прокуратури.

Д.С. Д'ячков погоджується з М.А. Погорецьким, який вважає положення про прокурорське самоврядування позитивом і, мабуть, одним із найбільш інноваційних положень.



Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи [13; 14, с.31].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII, 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 та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів [15].

Слід зауважити, що нормативно-правове визначення поняття прокурорського самоврядування потребує уточнення та акцентування окремих важливих ознак його як нового інституту. У наведеній дефініції слід насамперед закріпити належність прокурорського самоврядування до професійного самоврядування. Відтак, прокурорське самоврядування є видом професійного самоврядування, визначеною відповідно до чинного законодавства автономією прокурорів у вирішенні питань професійної спрямованості та утвердження авторитету прокуратури. Це необхідна та виправдана міра самостійності, що проявляється насамперед у саморегулюванні та самоорганізації прокурорів усіх рівнів, вжиття ними конкретних заходів задля формування престижу зазначеної правничої професії, відстоювання її інтересів шляхом самостійного вирішення (взяття реальної участі у вирішенні) питань організаційного та кадрового забезпечення її діяльності, правового та соціального захисту прокурорів, утвердження незалежності та об'єктивності у ході власної діяльності, надання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства з наведених питань.

Л.С. Драгомирецька зауважила, що завдання прокурорського самоврядування науковці поділяють на дві групи: загальні та спеціальні, при цьому зазначають, що загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а порядок їх реалізації – деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах. До загальних завдань прокурорського самоврядування вони відносять: забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення; сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків; гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури. На думку авторів, спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування. Автори наголошують, що механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке має бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів [8, с. 49-50; 3, с.135].

На нашу думку, сутність та природа прокурорського самоврядування найбільш чітко може прослідковуватися саме у його завданнях. Вважаємо, що з цього приводу Закон від 14.10.2014 №1697-VII не належним чином формує зміст таких завдань, не забезпечуючи їх системності та поєднання спільною метою. То ж запропоновані вище судження науковців з приводу спроби класифікації завдань прокурорського самоврядування, є доволі слушними. Слід погодитися з позицією щодо необхідності розподілу наведених завдань на загальні та спеціальні, зі здійсненням авторами наголосом на захисті професійних прав прокурорів як на одній із найбільш загальних його цілей, а також із необхідністю додаткового спеціального нормативно-правового регулювання як загальних, так і спеціальних завдань прокурорського самоврядування.

В цілому варто зазначити, що багато науковців є прихильниками позиції щодо необхідності розширення або систематизації переліку завдань прокурорського самоврядування.



Так, Н.О. Д'яченко вважає за необхідне розширити повноваження досліджуваного інституту у сфері вирішення внутрішньоорганізаційних питань [16, с.51]. Ю.С.Полянський висловлює думку, що перелік завдань прокурорського самоврядування є досить вузьким і має бути розширений, зокрема, наприклад, такими пунктами: 1) створення сприятливих умов для здійснення прокурорської діяльності; 2) забезпечення відкритості інформації про прокуратуру та прокурорську діяльність у порядку та межах, передбачених законом [17, с.36]. Л.С. Драгомирецька пропонує доповнити перелік загальних завдань прокурорського самоврядування наступними: 1) підвищення професійного рівня прокурорів; 2) адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури; 3) застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування тощо [3, с.136].

**Висновки.** Підсумовуючи наведене, на наш погляд, слід насамперед визначити, що метою прокурорського самоврядування як професійного самоврядування є утвердження авторитету прокуратури, формування престижу прокурорської професії та відстоювання професійних інтересів у процесі здійснення безпосередньої професійної діяльності, формування державної політики, удосконалення законодавства, відносинах із іншими правомочними суб'єктами.

Завдання прокурорського самоврядування утворюють цілісну систему та спрямовані на досягнення наведеної мети. Серед завдань варто виділити засадничі, допоміжні та додаткові. Засадничими є ті завдання, реалізація яких закладає основу для досягнення мети самоврядування: 1) забезпечення незалежності прокурорів у здійсненні ними своїх повноважень; 2) участь у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури; 3) захист професійних прав та інтересів прокурорів від протиправних дій; 4) формування єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності, високого рівня роботи з прокурорськими кадрами, підвищення їх кваліфікації, запровадження у роботі загальноновизнаних світових стандартів; 5) надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності.

Допоміжними варто визначити завдання прокурорського самоврядування, які є додатковими інструментами для більш ефективного досягнення його мети: 1) організація взаємодії органів прокуратури; 2) запровадження у роботі інформаційно-телекомунікаційних технологій, новітніх матеріально-технічних засобів; 3) вирішення питань соціального захисту прокурорів та їх сімей. Додаткові – це завдання, які носять неправовий характер. Зокрема, вони полягають у створенні передумов та засобів для реалізації засадничих та допоміжних завдань. Наприклад, це завдання щодо планування, прогнозування, моніторингу тощо.

Також слід звернути увагу на брак законодавчих механізмів реалізації завдань прокурорського самоврядування. У Законі від 14.10.2014 №1697-VII не визначено, у який спосіб здійснюється, наприклад, забезпечення незалежності прокурорів, не регламентуються процедури участі у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, не закріплені процедури захисту прокурорів у індивідуальному порядку органами прокурорського самоврядування. Не визначені форми звернення органів прокурорського самоврядування до інших органів державної влади з приводу вирішення професійних питань діяльності прокуратури тощо. Загалом наведений законодавчий акт у частині правового регулювання якісно нового інституту закріплює несистемні, нечіткі, загальні та такі, що не можуть бути ефективно реалізованими норми. Подальша якісна реалізація прокурорського самоврядування відповідно до його правової природи та загальноновизнаних світових стандартів потребує суттєвого доопрацювання нормативно-правового регулювання окресленої сфери у напрямі чіткого визначення системи завдань прокурорського самоврядування, а також конкретних адміністративних процедур, форм та методів втілення кожного завдання, в тому числі і за допомогою прийняття підзаконних нормативно-правових актів, відомчих порядків та інструкцій.



**Список використаних джерел:**

1. 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
2. Д'яченко Н. О. Завдання запровадження інституту прокурорського самоврядування в Україні. *Юрист України*. 2015. № 3-4. С. 47-52
3. Драгомирецька Л. С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні. *Право.ua*. 2015. № 1. С. 132-138
4. Кравченко В. В., Пітнік М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
6. Кирильчук В. В. Саморегулівні організації. URL: [http://3222.ua/article/samoregulvn\\_organizats.html](http://3222.ua/article/samoregulvn_organizats.html)
7. Слюсаревський М. М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? *Дзеркало тижня. Україна*. 2010. № 36. URL: [http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne\\_regulyuvannya-chiprofesiynе\\_samovryaduvannya.html](http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya-chiprofesiynе_samovryaduvannya.html)
8. Прокурорське самоврядування : моногр. / І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с
9. Ківалов С. В. На порозі оновлення прокурорської системи України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. №1. С.198-207
10. Загуменник В. Адміністративна відповідальність. Проблеми та шляхи її подолання. *Вісник прокуратури*. 2008. № 2 (80). С. 70-77.
11. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи – ч. 2 : Служба обвинувачення (від 17–18 грудня 2010 року). URL: <http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubizhne-zakonodavstvo.html>
12. Безкровний Є. А. Мета прокурорського самоврядування крізь призму Європейського законодавства. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1. С. 37-44
13. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт. URL: <http://www.judges.org.ua/article/dig5423.htm>.
14. Д'ячков Д. Реформування організаційних основ прокуратури України : основні напрями та завдання. *Національний юридичний журнал : теорія и практика*. 2018. С.30-33
15. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Голос України*. 2014. 25 жовт. (№ 206).
16. Д'яченко Н. О. Завдання запровадження інституту прокурорського самоврядування в Україні. *Юрист України*. 2015. № 3-4. С. 47-52
17. Полянський Ю. Окремі питання функціонування прокурорського самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 33-38

