

ІНСТИТУТ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Статтю присвячено осмисленню соціально-правової природи інституту прокурорського самоврядування в Республіці Польща. Особливу увагу приділено виявленню специфіки польської правової парадигми професійного (функціонального) самоврядування, з'ясуванню стану організаційно-правового забезпечення прокурорського самоврядування та визначенню консолідованої позиції Національної ради прокуратури з основоположних питань прокурорської діяльності та перспектив новелізації законодавства про прокуратуру.

Ключові слова: самоврядування, професійне (функціональне) самоврядування, прокурорське самоврядування, прокуратура Польщі, незалежність прокурора.



**Проневич Олексій
Станіславович,**

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України

Прокуратура як незалежний спеціалізований інститут державної влади покликана реалізовувати особливо значущу соціальну місію, що полягає у ствердженні верховенства права та законності (правозаконності), захисті прав і свобод людини та громадянина, а також охоронюваних державою публічних інтересів. Аксиоматично, що будь-які спроби реформування прокуратури мають ґрунтуватися на цивілізованих стандартах прокурорської діяльності та обов'язково враховувати позитивний зарубіжний досвід організації та діяльності прокуратури. Одним із задекларованих пріоритетів реформування прокуратури України є інституціоналізація прокурорського самоврядування, що полягає в можливості самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (тобто питань, безпосередньо не пов'язаних із виконанням повноважень прокурорів). Цілком природно, що запровадження прокурорського самоврядування передусім розглядається в контексті зміцнення незалежності прокурорів, захисту від необґрунтованого втручання в їх діяльність.

Станом на сьогодні у вітчизняній юриспруденції не сформувалася традиція дослідження соціально-

правової природи інституту прокурорського самоврядування, що суттєво ускладнює формування цілісного уявлення про роль прокурорського самоврядування в забезпеченні незалежності прокурора та дотриманні високих стандартів професійної діяльності прокурорів, а також зумовлює необхідність вивчення генези та еволюції інституту прокурорського самоврядування в інших державах. На нашу думку, найбільш доцільним є осмислення польського досвіду інституційно-правового забезпечення прокурорського самоврядування, що об'єктивно зумовлено тотожністю вирішуваних обома країнами проблем у контексті модернізації національних правоохоронних систем.

Метою нашої статті є виявлення специфіки польської правової парадигми професійного (функціонального) самоврядування, а також з'ясування стану інституційно-правового забезпечення прокурорського самоврядування в Республіці Польща.

Феномен прокурорського самоврядування закріплено в Законі Польщі «Про прокуратуру» від 24 червня 1985 р. (з подальшими змінами і доповненнями). Він постав у контексті реалізації правової самоврядної доктрини, наріжним каменем якої є постулат щодо об'єктивної зумовленості запровадження недержавного публічноправового регулювання. Самоврядування (*samodzielny zarząd, samorząd*) у широкому сенсі означає делегування державою повноважень окремим суб'єктам на виконання завдань у сфері публічної адміністрації. Самоврядування є станом, коли

суб'єкт і об'єкт управління співпадають. У польській адміністративно-правовій науці превалює комплексне інституційно-правове тлумачення самоврядування як відособленої та легітимізованої суспільної групи, членство в якій ґрунтується на силі права, що покликана до самостійного виконання завдань у сфері публічної адміністрації у формах, притаманних урядовій адміністрації, має законодавчо визначену організаційну побудову, представницький характер, контролювана зсередини, підлягає контролю і нагляду з боку держави, несе відповідальність за свої дії, виконує іманентно притаманні їй та делеговані завдання, наділена правом власності і правосуб'єктністю юридичної особи. Польська національна державно-правова доктрина передбачає закріплення обов'язку держави створювати належні умови для розвитку самоврядування територіальних громад (місцевого самоврядування) і професійного (функціонального) самоврядування (самоврядування професійних співтовариств).

Упродовж останнього часу в Польщі створено необхідні інституційно-правові засади для функціонування прокурорського самоврядування, суддівського, адвокатського, нотаріального, лікарського, академічного, самоврядування радців правних (юрисконсультів), ремісничого, землеробського тощо. У польській адміністративно-правовій науці ствердилося визначення професійного (функціонального) самоврядування як гарантованого державою права і реальної здатності певної професійної групи здійснювати в окреслених

законом межах делеговані повноваження через підконтрольну носіям професії самоврядну організацію. Отже, професійне (функціональне) самоврядування ґрунтується на визнанні права сукупності осіб як суб'єктів публічного права, об'єднаних належністю до окремої професії, на самостійне, тобто незалежне від державного впливу, вирішення основоположних питань професійної діяльності. Органи професійного самоврядування як управлінський феномен не є елементами систем органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Ствердження професійного (функціонального) самоврядування є водночас ознакою та наслідком децентралізації державного управління в певних галузях професійної діяльності, коли прагнення професійних співтовариств до самоорганізації реалізується шляхом створення юридичних осіб публічного права, уповноважених реалізовувати частину раніше притаманних державі функцій (владних повноважень).

Польська правнича наука визнає прокурора публічним функціонером (посадовою особою) прокуратури, уповноваженим на самостійне виконання прокурорських чинностей, що полягають у забезпеченні законності та участі у кримінальному провадженні. До прокурорів загальних організаційних одиниць прокуратури належать прокурори Генеральної прокуратури, а також апеляційних, окружних і районних прокуратур. Натомість прокурорами військових організаційних одиниць є прокурори Головної військової прокуратури, вій-

ськових окружних і військових гарнізонних прокуратур. Прокурорами Інституту народної пам'яті є прокурори Комісії розслідування злочинів проти польського народу, а також прокурори Люстраційного бюро.

До основоположних засад професійної діяльності прокурора віднесено принцип незалежності. Цей принцип загалом тлумачиться таким чином: «Прокурор для своєї діяльності не зобов'язаний отримувати попередньої згоди начальника, а після виконання прокурорських чинностей не потребує затвердження своїх дій начальником». Водночас зауважується, що діяльність прокурорів не може регламентуватися лише Конституцією і законами, а тому прокурори зобов'язані виконувати накази, директиви і доручення вищих начальників. Прокурор, який не погоджується з дорученням начальника, може вимагати зміни доручення або увільнення від його виконання. Остаточне рішення про увільнення прокурора від виконання доручення повинен ухвалювати прокурор, що є безпосереднім начальником посадової особи, яка дала доручення. Незалежність прокурора гарантується такими інститутами: формально-правовим імунітетом; заборонаю заміщення інших посад; заборонаю займатися діяльністю, що перешкоджає виконанню обов'язків, підриває гідність влади або ставить під сумнів неупередженість дії суб'єктів владних повноважень; заборонаю належності до політичних партій та участі в політичній діяльності; заборонаю на здійснення мандату депутата сейму або сенатора; забезпечення можливостей

для службової кар'єри і матеріального благополуччя (принагідно наголосимо, що упродовж тривалого часу в Польщі ствердилися уніфіковані засади фінансового забезпечення («винагороди») прокурорів і суддів як представників професій, які реалізують особливо значущу суспільну місію, пов'язану із забезпеченням торжества законності, і наділені повноваженнями легітимного обмеження конституційних прав [1]). Незалежність прокурора пов'язана зі збереженням професіоналізму і відповідальності кожного прокурора та прокуратури як інституції.

Прокурорське самоврядування як невід'ємний елемент системи забезпечення незалежності прокурора запроваджено відповідно до ст.ст. 19–24а Закону Польщі «Про прокуратуру» [2]. Остання реформа прокурорського самоврядування відбулася внаслідок ухвали Закону Польщі «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру» та деяких інших законів» від 9 жовтня 2009 р. [3]. Прокурорське самоврядування охоплює всі ієрархічні рівні чинної системи прокуратури («загальні організаційні одиниці»). Прокурорське самоврядування реалізується такими колегіальними органами: зборами прокурорів; колегією апеляційних прокуратур; колегією окружних прокуратур; Національною радою прокуратури.

Відповідно до ст. 19 Закону Польщі «Про прокуратуру» встановлено, що збори прокурорів діють в апеляційних прокуратурах. У Польщі функціонує 11 апеляційних прокуратур, інституціоналізація яких відбувалася без урахування чинного адмі-

ністративно-територіального поділу країни на воєводства. Юрисдикція апеляційної прокуратури зазвичай поширюється на діяльність щонайменше двох окружних прокуратур. Апеляційна прокуратура є організаційною одиницею прокуратури, до основних завдань якої віднесено забезпечення участі прокурора у провадженнях в апеляційному суді та воєводському адміністративному суді, проведення і нагляд за досудовим слідством у справах про організовану злочинність та корупцію, забезпечення інституційного та службового нагляду над провадженнями, що здійснюються окружними прокуратурами, а також інспектування окружних і районних прокуратур.

Збори прокурорів складаються з прокурорів апеляційної прокуратури, а також делегатів від районних і окружних прокуратур, що функціонують на території діяльності апеляційної прокуратури. Загальна кількість делегатів від районних і окружних прокуратур обов'язково повинна співвідноситися з кількістю прокурорів апеляційної прокуратури. Головою зборів прокурорів є апеляційний прокурор, який скликає збори прокурорів з власної ініціативи або за ініціативою Генерального прокурора, колегії апеляційної прокуратури або 1/5 частини від кількості членів зборів прокурорів. Повноваження зборів прокурорів законодавцем визначено таким чином: заслуховування інформації апеляційного прокурора про діяльність прокуратур і роботу прокурорів та формулювання думки з цього приводу; визначення кількості та обрання 2/3 персонального

складу колегії апеляційної прокуратури; обрання представника до Національної ради прокуратури; обрання членів дисциплінарних судів; заслуховування звітів про діяльність колегії апеляційної прокуратури і щорічних звітів про діяльність дисциплінарного уповноваженого апеляційного прокурора; висловлення думки про кандидатів на посади апеляційного прокурора, окружних прокурорів і районних прокурорів; формулювання позиції в інших справах, ініційованих до розгляду апеляційним прокурором або колегією апеляційної прокуратури.

У кожній апеляційній прокуратурі функціонує колегія апеляційної прокуратури на чолі з апеляційним прокурором. До складу колегії апеляційної прокуратури може входити від 4 до 10 членів із прокурорів, 2/3 з яких обирається зборами апеляційної прокуратури, а 1/3 складу призначається апеляційним прокурором. Каденція колегії апеляційної прокуратури триває два роки. Засідання колегії апеляційної прокуратури скликаються за ініціативою голови або ж за пропозицією 1/3 членів колегії апеляційної прокуратури. Відповідно до ст. 22 Закону «Про прокуратуру» колегія апеляційної прокуратури: розглядає акти інспектування і люстрації прокуратур; висловлює думку про кандидатів на заміщення посад прокурорів в апеляційній та окружній прокуратурах; висловлює думку щодо наявності підстав для відкликання з посад прокурора апеляційної прокуратури і прокурора окружної прокуратури; висловлює думку щодо кандидатів на заміщення посад заступника апе-

ляційного прокурора і заступника окружного прокурора, а також кандидата на реалізацію функції дисциплінарного уповноваженого апеляційного прокурора; формулює позицію в інших справах, розгляд яких ініційовано апеляційним прокурором.

Згідно зі ст. 22а Закону Польщі «Про прокуратуру» передбачено створення колегій окружних прокуратур на чолі з оружними прокурорами. Колегія окружної прокуратури складається з шести осіб, четверо з яких обираються зборами прокурорів окружної прокуратури і делегатів районних прокуратур, а також окружного прокурора та призначеного ним прокурора. Каденція колегії окружної прокуратури триває два роки. Засідання проводяться за ініціативою окружного прокурора або за пропозицією третини від складу колегії. Колегія окружної прокуратури розглядає акти інспектування і люстрації прокуратур; виражає думку про кандидатів на заміщення посад прокурорських асесорів (помічників прокурорів), а також прокурорів районних прокуратур і заступника окружного прокурора; висловлює думку щодо наявності підстав для відкликання з посади прокурора районної прокуратури; ухвалює звернення до апеляційного прокурора щодо скликання зборів прокурорів; формулює позицію з інших питань, розгляд яких ініційовано окружним прокурором.

Національна рада прокуратури (раніше йменувалася Радою прокурорів при Генеральному прокуророві) є інституцією, що «стоїть на сторожі незалежності прокурорів» [4]. Відповідно до ст. 23 Закону Польщі «Про

прокуратуру» Національна рада прокуратури складається з 25 членів. До її складу входять: міністр юстиції; Генеральний прокурор; представник Президента Республіки Польща; чотири депутати, які репрезентують Сейм; два сенатори; прокурор, обраний зборами прокурорів Головної військової прокуратури; прокурор, обраний зборами прокурорів Інституту національної пам'яті – Комісії з розслідування злочину проти польського народу; три прокурори, обрані зборами прокурорів Генеральної прокуратури; одинадцять прокурорів, обраних зборами прокурорів апеляційних прокуратур [3]. Діяльність Національної ради прокуратури регулюється регламентом, що ухвалюється на її засіданні. Каденція Національної ради прокуратури триває чотири роки (виняток складає представник Президента Республіки Польща, який призначається без урахування ознаки каденційності та може бути відкликаний у будь-який час). Прокурор може виконувати функції обраного члена Національної ради прокуратури лише дві каденції.

Відповідно до ст. 24 Закону Польщі «Про прокуратуру» компетенція Національної ради прокуратури визначена таким чином: «здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів, що регламентують діяльність прокуратури; заслуховує інформацію Генерального прокурора про діяльність прокуратури та висловлює думку з цього приводу; обирає кандидата на посаду Генерального прокурора; звертається з поданням до Президента Республіки Польща про відкликання з посади Ге-

нерального прокурора відповідно до ч. 2 ст. 10 d Закону Польщі «Про прокуратуру»; висловлює думку щодо подання Голови Ради Міністрів про відкликання Генерального прокурора до завершення каденції у випадках, передбачених Законом Польщі «Про прокуратуру» (ст. 10 d «Відкликання Генерального прокурора», ст. 10 e «Звіт про діяльність прокуратури», ст. 10 f «Висновок про відкликання Генерального прокурора»); звертається до дисциплінарного суду з клопотанням про притягнення Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності, а також призначає свого представника для участі у провадженні дисциплінарного суду; розглядає щорічні звіти про діяльність дисциплінарного уповноваженого Генерального прокурора; розглядає та оцінює кандидатури для заміщення посад прокурорів, а також представляє Генеральному прокуророві висновки про призначення прокурорів загальних організаційних одиниць прокуратури, прокурорів військових організаційних одиниць прокуратури та прокурорів Інституту національної пам'яті – Комісії з розслідування злочинів проти польського народу; формулює позицію у справі щодо надання згоди на дострокове відкликання з посади апеляційного прокурора, окружного прокурора і районного прокурора, а також їх заступників, на підставах, визначених у п. 4 ч. 1 ст. 13 c «Відкликання апеляційного прокурора» Закону Польщі «Про прокуратуру» (щодо неналежного виконання прокурором службових обов'язків); розглядає питання щодо надання згоди

на продовження терміну заміщення посади прокурора після досягнення прокурором 65-річного віку; надає висновок щодо повернення на посаду прокурора особи, яка перебуває у відставці; висловлює думку щодо засад оцінювання праці прокурорських асесорів; формулює позицію у справах щодо прокуратур і прокурорів, винесених на розгляд Національної ради прокуратури Президентом Республіки Польща, іншими органами публічної влади і колегіальними органами прокуратури; ухвалює звіт засад професійної етики прокурорів та здійснює моніторинг стану їх дотримання; здійснює експертизу проектів наказів і розпоряджень Генерального прокурора; досліджує стан і розвиток кадрового забезпечення прокуратури, а також напрями підготовки прокурорів, асесорів і стажистів; висловлює думку щодо періодичного оцінювання стану реалізації завдань прокуратури; висловлює власне бачення щодо напрямів діяльності з метою вдосконалення професійної кваліфікації прокурорів, а також рівня їх роботи; висловлює думку щодо кандидата на заміщення посади директора Національної школи правосуддя і прокуратури; визначає трьох членів Програмної ради Національної школи правосуддя і прокуратури; визначає загальну кількість членів дисциплінарних судів, а також вказує кількість членів дисциплінарних судів, які обираються зборами прокурорів Генеральної прокуратури та зборами прокурорів в апеляційних прокуратурах» [5].

Аналіз рішень Національної ради прокуратури свідчить, що цей само-

врядний орган є важливим інструментом артикуляції консолідованої позиції прокурорського співтовариства з актуальних проблем розвитку прокуратури і професійної діяльності прокурорів. Національна рада прокуратури зазвичай реагує на будь-які спроби довільного коригування доктрини прокурорської діяльності та новелізації законодавства про прокуратуру. Упродовж останнього часу нею сформульовано низку положень концептуального характеру щодо соціально-правової природи прокуратури та правового статусу прокурора. Найбільш показовими є такі твердження: незалежність прокурора полягає у відсутності можливості втручання в зміст і сферу виконуваних прокурором самостійно чинностей і рішень, що ухвалюються ним на їх підставі, за винятком передбачених законом обмежень; безпосереднє звернення прокурора до Національної ради прокуратури про порушення його незалежності не може бути кваліфіковано як апелювання до «сторонньої інституції» у розумінні ст. 47 Закону Польщі «Про прокуратуру»; Національна рада прокуратури не є осередком «двовладдя у прокуратурі» та штучною перешкодою для реалізації Генеральним прокурором його легітимних повноважень, оскільки вичерпно окреслена законодавцем компетенція Національної ради прокуратури «у жодному випадку не стосується нагляду, проведення розслідувань, а також прийняття рішень з кадрових питань»; гарантія «каденційності функціональних посад в прокуратурі» є одним із засадничих елементів незалежності прокурора

(йдеться про каденцію як термін повноважень посадової особи, упродовж якого зберігає чинність її мандат і діють гарантії щодо необґрунтованого усунення особи з посади); прагнення до законодавчого закріплення положення щодо звітування (а не інформування) Генерального прокурора у Сеймі є необґрунтованим, оскільки загрожує незалежності прокурора; ліквідація військових прокуратур і створення замість них спеціалізованих підрозділів у складі загальних організаційних одиниць прокуратури потенційно може спричинити управлінсько-правову колізію тощо. Зазвичай позиція Національної ради прокуратури має широкий суспільний резонанс та враховується при ухвалі ключових рішень щодо перспектив розвитку прокуратури.

Не менш важливим напрямком діяльності Національної ради прокуратури є здійснення проваджень з особових справ як дієвої форми участі професійного співтовариства в реалізації відомчої кадрової політики.

Таким чином, аналіз чинного польського законодавства дає підстави стверджувати, що в країні існує своєрідна модель прокурорського самоврядування. Інституціоналізація прокурорського самоврядування в Республіці Польща здійснювалася в контексті реалізації парадигми професійного (функціонального) самоврядування. Генеза прокурорського самоврядування об'єктивно зумовлена прагненням створити додаткові легітимні механізми забезпечення незалежності прокурорів і прокуратури, а також надати можливість професійному прокурорському співтовариству

реальну можливість артикуляції консолідованої позиції з основоположних проблем організації і діяльності прокуратури. Прокурорське самоврядування ґрунтується на розвиненій нормативно-правовій базі, що сприяло визначенню специфіки його правової природи та його відмежуванню від профспілок і громадських організацій. Наявна розгалужена мережа органів прокурорського самоврядування забезпечує реальну участь прокурорів у вирішенні низки питань внутрішньої діяльності прокуратури з особливою акцентуацією на обговоренні особових справ без можливості ухвали рішень з кадрових питань. Оскільки органи прокурорського самоврядування уповноважені на реалізацію переважно консультативної (експертної) функції, вони не можуть сприйматися як деструктивний чинник або елемент управлінського дуалізму в прокуратурі. Натомість неможливо переоцінити важливість прокурорського самоврядування для ствердження прокуратури як спеціалізованого незалежного інституту публічної влади і дотримання високих професійних і деонтологічних стандартів прокурорської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Uchwała Nr. 559/2013 Krajowej Rady Prokuratury z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie propozycji Ministra Finansów dotyczącej zmian w systemie wynagrodzeń prokuratorów [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://krp.gov.pl/uchwaly-artykuly/uchwala-krajowej-rady-prokuratury-w-sprawie-propozycji-ministra-finansow-dotyczacej-zmian-w-syste-mie-wynagrodzen-prokuratorow.html>.

2. Ustawa o Prokuratorurze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 20 czerwca 1985 r. // Dziennik Ustaw. – 1985. – Nr. 31. – Poz. 138.

3. Ustawa o zmianie Ustawy o prokuratorurze oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 października 2009 r. // Dziennik Ustaw. – 2009. – Nr. 178. – Poz. 1375.

4. Krajowa Rada Prokuratury [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://krp.gov.pl/o-radzie/o-radzie.html>.

5. Ustawa o Prokuratorurze z dnia 20 czerwca 1985 r. z późn. zm. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ar-slege.pl/ustawa-o-prokuraturze/k42/>.

Проневич А. С. Институт прокурорского самоуправления в Республике Польша.

Статья посвящена осмыслению социально-правовой природы института прокурорского самоуправления в Республике Польша. Особое внимание уделено выявлению специфики польской правовой парадигмы профессионального (функционального) самоуправления, определению состояния организационно-правового обеспечения прокурорского самоуправления и определению консолидированной позиции Национального совета прокуратуры по основным вопросам прокурорской деятельности и перспективам новеллизации законодательства о прокуратуре.

Ключевые слова: самоуправление, профессиональное (функциональное) самоуправление, прокурорское самоуправление, прокуратура Польши, независимость прокурора.

Pronevych O. S. Institute of public prosecutor's self-government in Poland.

This article is dedicated to the learning of prosecutor's self-government nature in the Republic of Poland. The topicality of the problem lies in a perspective of appearing prosecutor's self-government as a form of independent collective problem-solving of prosecutor's offices' internal activities by prosecutors.

The phenomenon of prosecutor's self-government in the Republic of Poland appeared in the context of doctrine realization, based on the idea of making the government responsible for creating appropriate conditions for professional or functional self-government development. Professional or functional self-government is interpreted as a state-guaranteed right of a professional group to use delegated powers in law-determined circles through a self-administered organization.

According to article 19-24a of the Polish Constitution «About prosecutor's office» prosecutor's self-government is realized by means of plural authorities, particularly: by meeting of prosecutors; by board of prosecutor's offices of appeal and district prosecutor's offices; by The National Prosecutor's office Council. Prosecutor's self-government authorities are deputed to formulate a consolidated position of professional community on organization and prosecutor's office activities basic questions. The National Prosecutor's office Council is a representative plural body, which consists of delegates from prosecutor's community as well as the Minister of Justice, a representative of Polish Republic President, four Seim deputies and two senators. The competence of the National Prosecutor's office Council includes project examination of legal texts, regulating prosecutor's office activities, hearing of Attorney-general's report about prosecutor's office activities and expressing his opinion on this, adopting the code of professional ethics principles for prosecutors, participating in realization

of departmental personnel policy and so on. The National Prosecutor's office Council usually reacts to any attempts to change prosecutor's office activities arbitrarily and to renew prosecutor's office legislation. The analysis of Polish legislation founds the existence of an original model of prosecutor's self-government in a country. Prosecutor's self-government authorities are deputed to realize mainly an advisory or an examining function that makes its understanding as a destructive factor or an element of administrative dualism impossible.

Key words: self-government, professional (functional) self-government, public prosecutor's self-government, office of public prosecutor of Poland, independence of public prosecutor.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2014