

УДК 342.97

С. О. Шатрава

**ЩОДО ПОЗАСУДОВОГО ПОРЯДКУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕННЯ
ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО СТЯГНЕННЯ
(НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ)**

Розглянуто позасудове оскарження як гарантію захисту прав та законних інтересів прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України. Досліджено порядок розгляду скарги на рішення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчого працівника Генеральним прокурором України і Вищою радою юстиції та виокремлено стадії. Запропоновано підхід щодо визначення позасудового оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення стосовно прокурорсько-слідчих працівників.

© Шатрава С. О., 2014

Ключові слова: оскарження, позасудове (адміністративне) оскарження, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне стягнення, прокурорсько-слідчий працівник.

Розглядаючи питання щодо позасудового (адміністративного) оскарження рішення, слід звернути увагу на гарантоване Конституцією України право на звернення до суду, а також на рішення Конституційного Суду, яким, за офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України, встановлено, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб «підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду» [1].

Мета цієї статті полягає в тому, щоб на підставі дослідження правової природи дисциплінарних прав прокурорсько-слідчих працівників дослідити сутність позасудового порядку оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення до прокурорсько-слідчого працівника та запропонувати шляхи вдосконалення цього процесу.

Звернення до наукових праць вчених свідчить, що проблема вдосконалення діяльності органів прокуратури тією чи іншою мірою входить до предмета наукових інтересів таких сучасних учених, як: О. В. Агєєв, О. В. Анпілогов, М. Н. Берідзе, В. В. Богущкий, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, О. С. Іщук, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, Т. Є. Мироненко, М. І. Мичко, В. Т. Нор, Є. М. Попович, А. В. Пшонка, М. В. Руденко, В. П. Рябцев, В. В. Шуба, М. К. Якимчук та ін. Однак актуальною залишається проблематика сутності та змісту дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

На сьогоднішній день хоча й не постає питання про применшення значення судового захисту прав особи, а все ж таки необхідно говорити про збереження та оновлення інституту позасудового (адміністративного) оскарження. Так, до прямих переваг позасудового (адміністративного) оскарження В. Б. Авер'янов та В. П. Тимошук відносять його економічність, оперативність, меншу формалізованість [2, с. 206].

Як зазначає В. П. Тимошук, ефективно адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження і на судову владу. Необхідно зважати на економічний аспект нашого життя, адже ефективність судового захисту значною мірою залежить від його своєчасності. Переважно в порядку адміністративного оскарження є можливість

переглянути рішення на предмет його доцільності. Крім того, необхідно пам'ятати, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, і особа ще чекатиме, поки орган виконає судове рішення і прийме відповідний адміністративний акт. У цьому сенсі адміністративне оскарження є додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи [3, с. 165].

Отже, потрібно раціонально поєднувати механізми адміністративного і судового захисту, але при цьому необхідно розв'язувати певні проблеми. Зокрема, вимагає розв'язання питання паралельного судового й адміністративного оскарження одного рішення [2; 3].

О. В. Сорочкін, А. М. Школик, Я. І. Жукровський наголошують на тому, що ефективність будь-якої процедури оскарження ґрунтується на принципі неупередженості, тобто скаргу повинен розглядати не той суб'єкт, що прийняв рішення або готував його. Саме тому в порядку адміністративного оскарження скарга має розглядатися вищим у порядку підлеглості органом або посадовою особою відносно тих, що прийняли рішення. Такий орган або посадова особа і є «суб'єктом розгляду скарги». Чинним Законом України «Про звернення громадян» цілком обґрунтовано заборонено направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються, хоча на практиці це взагалі не так [4].

Відповідно до ст. 14 Дисциплінарного статуту прокуратури України [5] прокурорсько-слідчий працівник подає скаргу на наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності Генеральному прокурору України.

Важливим значенням позасудового (адміністративного) оскарження є визначення строку, протягом якого можна оскаржити адміністративний акт. З точки зору права, важливо визначитися з моментом, коли починається перебіг строку на оскарження. Пов'язуючи строк для оскарження адміністративного акта з фактом доведення його до відома осіб, прав та законних інтересів яких він стосується, держава запроваджує стимулюючу норму, адже особа, якій вигідне виконання акта, теж зацікавлена якнайшвидше довести його до відома всіх заінтересованих осіб. У випадку недоведення або несвоєчасного доведення адміністративного акта до відома адресата або заінтересованої особи вони повинні отримувати право на продовження строку на оскарження такого акта [3, с. 175–176]. Враховуючи викладене, згідно зі ст. 14 Дисциплінарного статуту прокуратури України прокурорсько-слідчий працівник повинен в місячний строк із дня ознайомлення його з наказом подати скаргу.

У той же час ст. 13 Дисциплінарного статуту прокуратури України закріплено, що про накладення дисциплінарного стягнення видається наказ прокурора, який оголошується працівнику під

розписку. З наказом можуть бути ознайомлені працівники відповідної прокуратури. Накази Генерального прокурора України, в необхідних випадках, доводяться до відома особового складу органів прокуратури України.

Як зазначають В. Б. Авер'янов та В. П. Тимошук, принциповим питанням в адміністративному оскарженні є правові наслідки подання скарги, зокрема зв'язок подання скарги та виконаності оскаржуваного рішення. Тобто те, зупиняє чи не зупиняє факт подання скарги можливість виконання адміністративного акта. В країнах, де оскарження в адміністративному порядку не зупиняє дії акта, в законодавстві передбачена можливість звернення одразу безпосередньо до суду за так званим «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення дії адміністративного акта [2, с. 207–208; 3, с. 176]. Згідно зі ст. 15 Дисциплінарного статуту прокуратури України оскарження наказу про притягнення прокурорсько-слідчого працівника до дисциплінарної відповідальності не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення.

Водночас слушною є норма, закріплена в ч. 6 ст. 51 проекту Закону України «Про прокуратуру», внесеного до Верховної Ради Президентом України [6], – подання скарги до Вищої ради юстиції чи адміністративного позову до суду на рішення органу, що здійснював дисциплінарне провадження, про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора зупиняє дію такого рішення.

Враховуючи перспективне законодавство, можна стверджувати, що до виконання адміністративного акта не можна приступати, доки не закінчився строк на адміністративне оскарження, а якщо скаргу подано, то до завершення її розгляду. Таким чином забезпечено чітку юридичну визначеність у правовідносинах [3, с. 176].

У процедурі адміністративного оскарження важливі ще декілька елементів. Саме тут особливе значення має слухання у справі, тому можна встановити правило про обов'язковість його проведення. Адже під час розгляду скарги у скаржника і працівника адміністративного органу, який готував оскаржуваний акт, інтереси фактично є конфліктними. Отже, слухання сприятиме об'єктивному вирішенню справи [2, с. 207–208].

Відповідно до вимог Дисциплінарного статуту прокуратури України [4] Генеральний прокурор приймає рішення за скаргою і про прийняте рішення повідомляється прокурорсько-слідчому працівнику, який звернувся із скаргою. Виходячи із зазначеної норми, прокурорсько-слідчі працівники не мають можливості особисто давати пояснення з приводу дисциплінарного провадження, яке було проведено щодо них. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне закріпити окремою нормою в Дисциплінарному статуті прокуратури України права прокурорсько-слідчих працівників, які

подали скаргу. Закріплення прав прокурорсько-слідчих працівників унеможливить поверхневий розгляд скарги та зменшить розвиток корупційо-генних ризиків.

Важливе значення в процедурі позасудового (адміністративного) оскарження після з'ясування фактичних обставин справи та їх юридичної оцінки має прийняття рішення за скаргою. Рішення, що приймає Генеральний прокурор України за скаргою є актом правозастосування. Як слушно наголошує М.Н. Ніколаєва, в акті правозастосування знаходять відображення всі попередні стадії правозастосовчої діяльності: вивчення фактичних обставин справи, збір та дослідження необхідних матеріалів справи, їх оцінка, вибір та аналіз правової норми, на основі якої повинна вирішуватися конкретна справа [7, с. 86].

Отже, Генеральний прокурор України в десятиденний строк приймає рішення за скаргою, а в разі проведення перевірки – не пізніше одного місяця з дня її надходження. Крім того, Генеральний прокурор України після розгляду скарги приймає одне з таких рішень: 1) скасовує дисциплінарне стягнення, 2) посилює дисциплінарне стягнення або 3) пом'якшує його.

В цілому можна зробити проміжний висновок, що дане позасудове оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчого працівника складається з трьох стадій: 1) відкриття провадження, 2) розгляд справи та 3) прийняття рішення.

Отже, позасудове оскарження слід вважати додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів особи. При цьому процедура адміністративного оскарження, безперечно, вимагає розвитку.

Особливе значення в межах позасудового порядку оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення до прокурора відводиться Вищій раді юстиції. Відповідно до положення п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції України Вища рада юстиції розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Слід вказати, що порядок розгляду скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів регулюється главою 5 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [8]. У свою чергу, Вища рада юстиції в цьому випадку є апеляційною інстанцією щодо рішень відповідних прокурорів у межах дисциплінарного провадження.

Як наголошує І. В. Назаров, позасудовий порядок розгляду Вищою радою юстиції скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора проходить декілька етапів: а) прийняття інформації, що надходить; б) попереднє вивчення; в) розподіл на дисциплінарну секцію Ради; г) робота члена дисциплінарної секції з інформацією; ґ) внесення на розгляд секції;

д) внесення і розгляд висновку секції на засіданні Вищої ради юстиції; е) ухвалення рішення Вищою радою юстиції з порушеного питання [9, с. 112–113].

Аналіз Закону України «Про Вищу раду юстиції» [8] та Регламенту Вищої ради юстиції від 04.10.2010 № 791/0/15-10 [10] дає можливість стверджувати, що порядок подання скарги прокурора до Вищої ради юстиції та порядок отримання матеріалів дисциплінарного провадження Вищою радою юстиції є найбільш правильним і таким, що сприяє зменшенню корупціогенних ризиків.

Особливого значення в межах даної процедури набуває прийняття рішення щодо розгляду скарги прокурора Вищою радою юстиції, а саме: 1) задовольнити скаргу прокурора, скасувати рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності та закрити дисциплінарне провадження; 2) задовольнити скаргу повністю чи частково і змінити рішення органу, що наклав дисциплінарне стягнення; 3) залишити скаргу без задоволення, а рішення органу, що наклав дисциплінарне стягнення, – без зміни [8].

На підставі викладеного, а також погоджуючись із позицією Д. М. Романяка та виходячи із рішень, які приймає Вища рада юстиції стосовно розгляду скарги прокурора на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, варто вказати, що Вища рада юстиції є самостійним суб'єктом дисциплінарного провадження і уповноважена після розгляду справи змінювати рішення органу, що наклав дисциплінарне стягнення на прокурора. Тобто виходить, що у межах повноважень Вища рада юстиції має право застосувати до прокурора дисциплінарні стягнення, які зазначені у ст. 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України, в повному обсязі, за винятком випадків, передбачених ч. 2 ст. 10 Дисциплінарного статуту прокуратури України [11].

У той же час акти Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені виключно до Вищого адміністративного суду України в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Отже, рішення, яке може бути прийняте Вищою радою юстиції відповідно до ч. 3 ст. 47 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [8] стосовно розгляду скарги прокурора, може бути в подальшому оскаржено останнім до Вищого адміністративного суду України, що, у свою чергу, є гарантією законності при здійсненні дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

Враховуючи викладене, провадження щодо оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора до Вищої ради юстиції складається з таких стадій: 1) відкриття провадження (перевірка даних про законні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора); 2) розгляд справи; 3) прийняття рішення.

У кінцевому підсумку слід зробити **висновок**, що позасудове оскарження рішення про застосування дисциплінарного стягнення в органах прокуратури України становить сукупність адміністративно-процесуальних норм, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією прокурорсько-слідчими працівниками права на оскарження рішень щодо накладення на них дисциплінарних стягнень.

Список використаних джерел: 1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) : від 25 листоп. 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – 384 с. 3. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – Київ : Конус-Ю, 2010. – 296 с. 4. Сорочкін О. Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності виконавчих органів місцевого самоврядування (для громадян та правозахисників) / Олег Сорочкін, Андрій Школик, Ярослав Жукровський. – Львів : Регіон. громад. Благод. фонд «Право і демократія», 2005. – 32 с. 5. Дисциплінарний статут прокуратури України : затв. постановою Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15. 6. Про прокуратуру : проект Закону України від 5 листоп. 2013 р. № 3541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281461>. 7. Николаева М. Н. Акты применения права / Николаева М. Н. // Правоприменение в советском государстве / [Болдырев Е. В., Братусь С. Н., Венгеров А. Б. и др.] ; отв. ред.: Кузнецов И. Н., Самощенко И. С. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 71–86. – Гл. V. 8. Про Вищу раду юстиції : закон України від 15 січ. 1998 р. № 22/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22/98-вр>. 9. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Назаров Іван Володимирович. – Харків, 2005. – 200 с. 10. Регламент Вищої ради юстиції : затв. рішенням Вищої ради юстиції від 4 жовт. 2010 р. № 791/0/15-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/docs/reglament_zminy_22.10.2013_1.pdf 11. Романяк Д. М. Види дисциплінарних проваджень в органах прокуратури / Д. М. Романяк // Право та управління. – 2012. – № 1. – С. 453–461 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/prup/2012_1/roman.pdf.

Надійшла до редколегії 20.06.2014



Шатрава С. А. О внесудебном порядке обжалования решения о применении дисциплинарного взыскания (на примере органов прокуратуры Украины)

Рассмотрено внесудебное обжалование как гарантия защиты прав и законных интересов прокурорско-следственных работников органов прокуратуры Украины. Исследован порядок рассмотрения жалобы на решение о привлечении к дисциплинарной ответственности прокурорско-следственного работника Генеральным прокурором Украины и Высшим советом юстиции и выделены стадии. Предложен подход к определению внесудебного обжалования решения о применении дисциплинарного взыскания в отношении прокурорско-следственных работников.

Ключевые слова: обжалование, внесудебное (административное) обжалование, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, прокурорско-следственный работник.

Shatrava S. O. About extrajudicial appeal's procedure against disciplinary action (by the example of the prosecutor's office of Ukraine)

The extrajudicial appeal as a guarantee of protecting the rights and legitimate interests of prosecutors and investigators working within prosecutor's office of Ukraine is researched in the article.

The complaint procedure against decisions on disciplinary action of a prosecutor and investigating officer by the Prosecutor General of Ukraine and the High Council of Justice is studied and the stages are distinguished.

It is established that extrajudicial appeal against the decision on disciplinary action of a prosecutor and investigating officer consists of the following stages: 1) initiation of proceedings; 2) proceedings and 3) decision.

Extrajudicial procedure for considering a complaint against the decision of the disciplinary liability of a prosecutor by the High Council of Justice goes through several stages: a) receiving of incoming information; b) preliminary study; c) division according the disciplinary section of the Council; d) information processing by a member of the disciplinary section; e) submission to the section; f) submission and consideration of the section's conclusion at the meeting of the High Council of Justice; g) making a decision by the High Council of Justice.

It is proved that the High Council of Justice is an independent subject of disciplinary proceedings and authorized to change the decision of the body that imposed the disciplinary action against a prosecutor after the proceedings according to the complaint of a prosecutor against the decision of the disciplinary liability.

The author has proposed an approach to identify extrajudicial appeal against disciplinary action in respect of prosecutor and investigative officers.

Keywords: appeal, extrajudicial (administrative) appeal, discipline liability, disciplinary action, prosecutor and investigating officer.

