

УДК 342.97

ЩОДО РОЗУМІННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Шатрава С.О.,
к.ю.н., доцент

Харківський національний університет внутрішніх справ

Звернуто увагу на існування позитивних і негативних відносин у сфері застосування дисциплінарних прав щодо прокурорсько-слідчих працівників та виокремлено два види проваджень: заохочувального і юрисдикційного. Надано авторське розуміння дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

Ключові слова: дисциплінарне провадження, публічна служба, органи прокуратури, прокурорсько-слідчі працівники, дисциплінарний проступок, заохочення.

Шатрава С.А. / ОТНОСИТЕЛЬНО ПОНИМАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

Обращено внимание на существование положительных и отрицательных отношений в сфере применения дисциплинарных прав в отношении прокурорско-следственных работников и выделены два вида производств: поощрительного и юрисдикционного. Представлено авторское понимание дисциплинарного производства в органах прокуратуры.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, публичная служба, органы прокуратуры, прокурорско-следственные работники, дисциплинарный проступок, поощрения.

Shatrava S.O. / ACKNOWLEDGMENT OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE PROSECUTION: THEORY AND PRACTICE / Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine

The article notes that the essential conditions of public service in the prosecution and the effectiveness of the latter in the public interest is adherence to all prosecutors and investigators discipline and law.

Attention is paid to the existence of positive and negative relations in disciplinary rights in respect of prosecutors and investigators, and singled out two types of proceedings: promotional and jurisdictional. Actions that occur during the application of measures to encourage and discipline on prosecutors have signs homogeneity because each group has its own response direction, character, a difference in the subjects and the use of specific features of the implementation.

Courtesy of the author's understanding of the disciplinary proceedings in the prosecution. Which refers to the body of law governing a group of public relations in connection with law enforcement activities to resolve questions about the disciplinary action and the application of measures concerning the promotion prosecutors and investigators in the performance of the functions of.

Key words: disciplinary proceedings, public service, prosecution, prosecutors and investigators, offense, encouragement.

Постановка проблеми. Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має на меті захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина [1].

Тому дотримання режиму законності і дисципліни необхідне в усіх галузях суспільного життя, всіма державними органами, громадськими організаціями і громадянами, але особливого значення зазначений режим набуває в діяльності працівників органів прокуратури. Це пояснюється тим, що органи прокуратури і прокурорсько-слідчі працівники як представники державної влади, що діють в системі правоохоронних органів держави, постійно кон-

тактують з громадянами і юридичними особами, виступаючи при цьому від імені держави.

Аналіз останніх досліджень. 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, В. В. Богуцький, М. Н. Берідзе, Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, О. С. Ішук, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, Т. С. 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.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на підставі дослідження правової природи дисциплінарних прав

прокурорсько-слідчих працівників дослідити сутність дисциплінарного провадження в діяльності останніх та запропонувати шляхи вдосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Варто відмітити позицію С. М. Поповича, який стверджує, що реалізація покладених на органи прокуратури завдань можлива лише за умови належного виконання її працівниками своїх службових обов'язків та дотримання службової дисципліни [2, с. 22].

Дослідження дисциплінарного провадження в органах прокуратури неможливе без з'ясування сутності служби в органах прокуратури, яка полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України – соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [3, с. 91].

З цього приводу С. І. Нечипоренко зазначає, що реалізація конституційних приписів щодо розбудови правової держави, відповідальності перед суспільством в цілому та кожним громадянином зокрема, залежить і від реформування публічно-правових відносин у сфері проходження служби в органах прокуратури, інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування. В основу функціонування якісно нової публічної служби має бути покладено принцип служіння народу, а тому її зміст поступово набуватиме ознак публічно-сервісної, обслуговуючої діяльності [5, с. 21–22].

Протягом певного періоду часу вважалося, що в межах державної служби мають регулюватися такі питання, як встановлення посад у державних органах, правил заміщення посад, підбір працівників, регулювання службової діяльності, визначення терміну служби і порядку звільнення [5, с. 10]. У такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, а й в установах, організаціях – об'єктах управлінського впливу. Згодом було зроблено спробу обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного організаційно-правового засобу формування й організації роботи особового складу всього державного апарату [6].

Як зазначає І. М. Троян, загальною проблемою державної служби в Україні є те, що вона не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства і держави в забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, ефективного виконання завдань і функцій держави. Негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені значною мірою нестабільністю та непрестижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, систематичним незаконним впливом на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідністю їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності тощо [7, с. 16–17].

Слід констатувати, що вчені-адміністративісти підкреслюють, що в усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами: 1) запровадженням служби (встановлення посад, їх кількості), правовим регулюванням порядку проходження тощо; 2) організацією виконання повноважень, здійсненням управління відповідними суб'єктами; 3) вирішенням внутрішньо організаційних питань службової діяльності у певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу) [8, с. 315].

Пунктом 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України. Власне, факт наявності такої конституційної норми свідчить як про значимість цього державного органу, так і про необхідність прокуратури, яка за конституційним статусом і функціями покликана

забезпечувати нагляд за додержанням законів у державі, бути організованою та діяти лише на основі встановлених законом принципів, підстав і порядку.

Зазначене в тому числі має стосуватися необхідності врегулювання на законодавчому рівні відносин, пов'язаних із проходженням служби в органах прокуратури. Загалом розділ «Кадри органів прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» врегулює невелику частину правовідносин, пов'язаних із проходженням служби в органах прокуратури, і особливо доступом до неї. Цим пояснюється наявність значної кількості відомчих нормативних документів: положень, інструкцій та навіть вказівок Генерального прокурора України. Питання підготовки кадрів, кадрового резерву, дисциплінарної відповідальності тощо на законодавчому рівні залишаються не врегульованими, тоді як у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що діяння, які є дисциплінарними порушеннями, та відповідальність за них також визначаються виключно законами.

Зазначене обумовлює не лише складнощі в організації роботи з кадрами, а й може мати юридичні наслідки. Прокуратура в цьому відношенні є досить уразливою. Адже для того, щоб забезпечувати ефективне виконання визначених Конституцією України функцій, сама прокурорська система має бути організованою і діяти лише в правовому полі на основі законодавчо визначених норм, як того й вимагає Основний Закон України [9, с. 26].

Останнім часом поширюється думка про те, що питання служби в органах прокуратури слід унормувати окремим Законом України «Про проходження служби в органах прокуратури». З цього приводу В. В. Остапчук наголошує на доцільності закріплення в новому Законі України «Про прокуратуру» окремого розділу «Служба в органах прокуратури». Крім того, В. В. Остапчук зазначає, що на рівні законодавства слід закріпити визначення служби в органах прокуратури, як спеціалізованої публічної служби з виконання визначених Конституцією України функцій держави та статусу прокурорсько-слідчого працівника як публічного (державного) службовця з відповідними обов'язками, на що неодноразово звертали увагу вчені-адміністративісти [10, с. 27].

У зв'язку з цим слід говорити, що неодмінною умовою проходження публічної служби в органах прокуратури та ефективності роботи останніх в інтересах усього суспільства є дотримання всіма прокурорсько-слідчими працівниками законності. Однак для працівників, наділених державно-владними повноваженнями, ця вимога має основоположне значення, оскільки від цього залежить стан законності в державі.

Слушною є позиція А. В. Пшонки щодо того, що виконання покладених на органи прокуратури завдань можливе лише за умови належного виконання прокурорсько-слідчими працівниками службових обов'язків, а випадки порушення службової дисципліни завдають шкоди авторитету прокуратури, ставлять під сумнів, а іноді й унеможливають виконання її соціальної ролі – гаранта законності, захисника законних прав і свобод людини. У цьому зв'язку підвищення й підтримання авторитету прокуратури як гаранта законності в суспільстві найтіснішим чином пов'язано із забезпеченням дисципліни її посадових осіб [11, с. 1].

Отже, в умовах формування нової генерації професійно підготовлених і політично незалежних публічних службовців важливим є врегулювання низки питань, які так чи інакше переплітаються з поняттям службової дисципліни. Службову дисципліну слід розглядати як елемент службової етики публічних службовців, а дієвим засобом її забезпечення є встановлення відповідальності публічного службовця за доручену справу.

В ст. 1 Дисциплінарного статуту прокуратури України закріплено положення, що важливою передумовою

успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність та особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури. Крім того, в ст. 2 Дисциплінарного статуту прокуратури України зазначається, що працівники прокуратури повинні мати високі моральні якості, бути принциповими й непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків із громадянською мужністю, справедливістю й невідступністю. Вони особисто мають суворо додержуватися вимог закону, виявляти ініціативу в роботі, підвищувати її якість та ефективність і сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, забезпеченню демократії, формуванню правосвідомості громадян, поваги до законів, норм і правил суспільного життя. Особливо підкреслюється, що будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави й суспільства [11, с. 15].

У зв'язку із зазначеним питання вдосконалення правового регулювання реалізації дисциплінарних прав прокурорів є складовою загальнодержавних завдань, що випливають із зобов'язань України перед Радою Європи відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1179 (1999), протоколу № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції. Крім того, відносини у сфері застосування дисциплінарних прав щодо працівників прокуратури регламентуються нормами Закону України «Про прокуратуру», де у ст.ст. 46-2, 48 наведено підстави для звільнення працівників прокуратури, заохочення і відповідальність прокурорів і слідчих, а також Дисциплінарним статутом прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-ХІІ, підзаконними актами, які приймає Генеральний прокурор України.

У зв'язку з цим слід констатувати, що законодавчі акти, якими врегульовано дисциплінарні права прокурорів, потребують оновлення відповідно до змін, які відбуваються в умовах сьогодення. Свідченням цього є Рішення Конституційного Суду України у справі про Дисциплінарний статут прокуратури від 22.06.2004 № 13-рп/2004, де у п. 1 резолютивної частини вказано на неконституційність положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, відповідно до якого рішення Президента України та Генерального прокурора України про позбавлення класного чину, наказ Генерального прокурора України про застосування одного з дисциплінарних стягнень, передбачених п.п. 5 і 6 ст. 9 Статуту, або відмова у поновленні на роботі прокурорсько-слідчих працівників, звільнених прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міста Києва та прирівняними до них прокурорами, можуть бути оскаржені до Верховного Суду України в місячний строк.

З цього приводу суддя Конституційного Суду України П. Б. Євграфов зазначав, що Статут, затверджений Постановою Верховної Ради України як нормативно-правовий акт, за формою не є законом, хоча в ньому закріплено положення з питань організації і діяльності прокуратури, які відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України. Отже, в цьому контексті Статут має бути визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) повністю, а не в окремій його частині, як це вирішив Конституційний Суд України.

Слід констатувати, що з метою стимулювання виконання прокурорсько-слідчими працівниками обов'язків, покладених конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами, передбачено ряд заходів щодо заохочення. Останні мають своє правове закріплення в Дисциплінарному статуті прокуратури України.

О. Ю. Синявська наголошує на наявності специфічних засобів заохочення як складової особливості дисципліни в органах внутрішніх справ. Для відзначення сумлінного ставлення осіб рядового і начальницького складу до виконання службових обов'язків можуть застосовуватися такі заохочення: оголошення подяки; нагородження цінним подарунком або грошми; нагородження Почесною грамотою; нагородження нагрудним знаком органів внутрішніх справ; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання, вищого на один ступень від звання, передбаченого на займаній посаді [12, с. 7].

Д. М. Овсянко також підкреслює, що заохочення застосовується за успішне виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. Це – важливий засіб виховання державних службовців та зміцнення службової дисципліни. Воно як стимул виробляє свідоме відношення до справи, сприяє розвитку ініціативи, сміливості та рішучості, мобілізує на переборення труднощів. Заохочення кращих працівників позитивно впливає на службово-трудоий колектив, викликаючи в кожного службовця бажання слідувати такому прикладу [13, с. 97].

Визначаючи і закріплюючи в нормах права найрізноманітніші види заохочень, держава бере на себе обов'язок правильно використовувати ці юридичні засоби стимулювання в процесі реалізації службових відносин. По суті, правові засоби заохочення – одне з найважливіших дієвих оперативних чинників підвищення суспільно-правової та трудової активності працівників [14, с. 328].

Отже, відповідно до ст. 5 Дисциплінарного статуту прокуратури України заходами заохочення є: 1) подяка; 2) грошова премія; 3) подарунок; 4) цінний подарунок; 5) дострокове присвоєння класного чину або підвищення в класному чині; 6) нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України». За особливі заслуги в роботі працівники прокуратури можуть бути представлені до нагородження державними нагородами і присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України».

Однак дисциплінарний статут прокуратури України передбачає врегулювання основних дисциплінарних прав щодо застосування дисциплінарної відповідальності та в основному дискреційні повноваження щодо застосування заходів заохочення. Лише у ст. 6 Дисциплінарного статуту прокуратури України вказано на те, що Генеральному прокурору України належить право застосування всіх заходів заохочення. Прокурори областей, міста Києва, інші прирівняні до них прокурори мають право заохотити працівника подякою, грошовою премією та подарунком. Про застосування інших видів заохочення прокурори вносять подання Генеральному прокурору України. Подання про нагородження державними нагородами та присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України» вносить Генеральний прокурор України.

Охоплення сферою застосування дисциплінарних прав не тільки юрисдикційних відносин щодо застосування дисциплінарної відповідальності, а й відносин щодо застосування заохочень ґрунтується на їх належності до відносин у сфері забезпечення дисципліни.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність прокурорсько-слідчих працівників і заохочення, які щодо прокурорсько-слідчих працівників застосовуються, мають розглядатись як дві взаємопов'язані і взаємодоповнюючі сторони відносин щодо застосування дисциплінарних прав в органах прокуратури. Такий підхід ґрунтується, насамперед, на специфіці предмету дисциплінарних відносин, підстав щодо їх виникнення, суб'єктній складовій, які є в основному спільними. Різниця проявляється у самих підставах застосування відповідних заходів та сутності самих заходів – негативних (у випадку відповідальності) і позитивних (у випадку заохочення).

Використання дисциплінарних прав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування заохо-

чень реалізується за допомогою певних проваджень. Дії, які здійснюються під час застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності щодо прокурорів, мають ознаки однорідності, оскільки кожна з груп відповідних дій має своє спрямування, характер, певну різницю у суб'єктах застосування та особливості порядку реалізації.

У зв'язку з цим слід говорити про існування позитивних і негативних відносин у сфері застосування дисциплінарних прав щодо прокурорсько-слідчих працівників та

виокремлювати два види проваджень: заохочувального і юрисдикційного.

Висновок. Отже, дисциплінарне провадження в органах прокуратури – це сукупність правових норм, що регламентують групу суспільних відносин у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність та застосування заходів заохочення стосовно прокурорсько-слідчих працівників під час виконання покладених на прокуратуру функцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
2. Попович Є. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України : правові проблеми та шляхи їх вирішення / Є. Попович // Вісник Національної академії прокуратури України. № 3. – 2012. – С. 22–26
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Наукова думка, 2007. – 585 с.
4. Нечипоренко С. І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нечипоренко Сергій Ігорович. – О., 2011. – 205 с.
5. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 270 с.
6. Сіцінський А. С. Державна служба і державна бюрократія / А. С. Сіцінський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.
7. Троян І. М. Державна служба в органах державного пожежного нагляду: адміністративно-правові засади : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Троян Ірина Миколаївна. – Херсон, 2012. – 198 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. : Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
9. Остапчук В. Щодо сутності і правових аспектів служби в органах прокуратури як спеціалізованої публічної служби та порядку доступу до неї / В. Остапчук // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – № 1. – С. 25–32.
10. Остапчук В. Щодо сутності і правових аспектів служби в органах прокуратури як спеціалізованої публічної служби та порядку доступу до неї / В. Остапчук // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – № 1. – С. 25–32.
11. Пшонка А. В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / А. В. Пшонка. – Х., 2006. – 20 с.
12. Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно - правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Синявська Олена Юхимівна. – Х., 2001. – 190 с.
13. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие / под ред. Г.А.Туманова. – М. : Юрист, 1999. – 448 с.
14. Советское трудовое право : учебник / под ред. А.Д. Зайкина. – М. : Юрид. лит., 1979. – 544с.