

УДК 35.08+347.963:340

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАОХОЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

В статті розглядаються проблемні питання нормативно-правової регламентації заохочення працівників прокуратури України. Звертається увага на те, що сьогодні національне законодавство з питань заохочення працівників прокуратури є суперечливим за змістом і розпорощеним по різним джерелам права. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення цих проблем.

Ключові слова: прокуратура, працівники прокуратури, заохочення, нормативно-правова регламентація.

Постановка проблеми. Політика держави, перш за все, повинна виходити з фундаментального принципу соціальної справедливості, а також гармонійного поєднання принципів гуманізму і соціальної підтримки населення. При цьому, держава повинна всіляко підтримувати і заохочувати правомірну ініціативу і активність не тільки пересічних громадян, а й посадових осіб, які наділені владними повноваженнями та через яких держава реалізує свої внутрішні і зовнішні функції.

Особливе місце в системі державних органів займає прокуратура України, яка покликана здійснювати встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Нормативно-правова регламентація заохочення працівників прокуратури є надзвичайно важливою для організації роботи цього правоохоронного органу. Від кожного працівника прокуратури (залежно від займаної посади та сфери діяльності) залежать оперативність і якість вирішення загальнодержавних завдань, що були поставлені перед прокуратурою як державним органом. Саме тому в національному законодавстві потрібно закріпити не тільки заходи примусу, які застосовуються до працівників прокуратури, що непрофесійно, а іноді і в супереч вимогам законодавства, здійснюють свою діяльність, а й передбачити чітку систему заходів їх заохочення та дієвий механізм реалізації відповідних норм. Адже наскільки краще будуть забезпечені інтереси працівників прокуратури у їхньому трудовому процесі, настільки більше буде враховано потреб суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти кадрової роботи в органах прокуратури висвітлюються у працях В. С. Бабкової, В. І. Васильєва, Б. А. Гаєвського, В. Н. Гусарова, Л. М. Давиденка, П. М. Каркача, М. В. Косюти, В. І. Лугового, В. І. Малюги, М. І. Мичка, К. Ф. Скворцова, О. Ф. Смирнова, В. В. Сухоноса, П. В. Шумського, М. К. Якимчука та інших вчених. У наукових працях вищевказаних вчених досліджуються організаційні та правові аспекти роботи з персоналом в органах прокуратури. Однак питання заохочення працівників прокуратури розкриті в них фрагментарно, а деякі висновки і положення взагалі не відповідають сучасному стану правотворчості в Україні.

Метою написання статті є розгляд сучасного стану нормативно-правового забезпечення інституту заохочення в прокуратурі України.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи законодавство, що регламентує заохочення працівників прокуратури в Україні, слід відзначити деякі особливості, що йому притаманні.

По-перше, законодавство про заохочення працівників прокуратури носить в основному підзаконний характер, тобто представлене у вигляді підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [1], який повинен був охопити своїм правовим регулюванням більшість питань щодо організації і діяльності прокуратури, на жаль, не містить жодної статті, яка б була присвячена питанням

заохочення прокурорів. Це свідчить про те, що закон перевантажений нормами установчо-організаційного (закріплює систему прокуратури, статус прокурорів, вимоги до кандидатів на посаду прокурора і ін.) і примусового характеру (закріплює положення, що стосуються підстав та порядку звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді, притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності і ін.). Лише шість статей закону (ст.ст. 81-86) присвячені соціальному і матеріально-побутовому забезпеченню прокурора та інших працівників органів прокуратури і, як вже зазначалося, жодна стаття не присвячена питанням заохочення.

Оцінка праці працівників прокуратури може бути не тільки негативною (у вигляді звільнення чи накладення іншого дисциплінарного стягнення), як це витікає з положень Закону України «Про прокуратуру», а й позитивною. За результатами позитивної оцінки до працівника прокуратури може застосовуватися заохочення (нагородження орденами, почесними грамотами, присвоєння почесних звань, тощо). Вважаємо, що у Законі України «Про прокуратуру» обов'язково слід закріпити статтю наступного змісту: «За сумлінне і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі, прокурори представляються у вищі органи до нагородження орденами, медалями, почесними грамотами, нагрудними значками і до отримання інших видів заохочення, які передбачені чинним законодавством». Тобто система стимулювання праці повинна одночасно регламентуватись як на рівні законів, так і підзаконних актів. Навіть у тих випадках, коли підзаконні акти детально прописують підстави та порядок заохочення прокурорів, у спеціальних законах, до яких відноситься і Закон України «Про прокуратуру», повинні міститись хоча б загальні норми щодо можливості застосування до прокурорів заохочувальних заходів. Адже виникає враження, що всі прокурори у нас «потенційні негідники», і тому Закон України «Про прокуратуру» передбачає в основному порядок їх звільнення та порядок їх притягнення до дисциплінарної відповідальності.

По-друге, в законодавстві про заохочення працівників прокуратури підстави заохочення визначаються, як правило, через оціночні поняття (наприклад, «за бездоганну службу», «за особливі заслуги»), а конкретні показники та умови заохочення не завжди чітко встановлені. Це дає можливість суб'єкту, який приймає остаточне рішення про заохочення працівника прокуратури (наприклад, Генеральний прокурор України), цілком довільно ставитися до вирішення цього питання. Будь-який керівник організації чи органу, від якого залежить вирішення питання про заохочення, як правило, не зацікавлений у тому, щоб правові підстави та умови заохочення були формалізовані. Йому, звичайно, зручніше залишати за собою необмежене право для застосування заохочення. Працівники ж організації чи органу, навпаки, зацікавлені у існуванні правового механізму заохочення, бо це створює правову базу для суб'єктивного права працівника на заохочення [2]. Так при досягненні працівником конкретного показника, він може вимагати застосування до нього відповідного заохочення.

Особливість законодавства про заохочення працівників прокуратури полягає в тому, що в ньому в рівній мірі розподілені і співіснують об'єктивні і суб'єктивні чинники заохочення. Об'єктивні чинники проявляються у тому, що чинне законодавство доволі часто передбачає конкретні показники та умови заохочення. Наприклад, медаллю «Ветеран прокуратури України» нагороджуються працівники органів прокуратури, які пропрацювали безпосередньо в органах прокуратури та в науково-навчальних закладах прокуратури України не менше 25 років [3]. Отже, працівник прокуратури, який пропрацював 25 років в прокуратурі, вправі порушити питання про застосування до нього такого виду заохочення як вручення медалі «Ветеран прокуратури України». Суб'єктивні ж чинники законодавства про заохочення проявляються у тому, що воно шляхом використання оціночних понять передбачає додаткові підстави заохочення, які залежать від суб'єктивної оцінки досягнень і заслуг працівника, особами від яких залежить вирішення остаточного питання про заохочення. Так, медаллю «Ветеран прокуратури України» нагороджуються Генеральним прокурором України не просто працівники, які пропрацювали безпосередньо в органах прокуратури та в науково-навчальних закладах прокуратури України не менше 25 років, а які, окрім цього, здійснювали «довголітню сумлінну роботу». Це означає, що поняття «довго-

літня сумлінна робота» при одному Генеральному прокуроріві України буде трактуватися як перебування особи на різних посадах в прокуратурі на протязі 25 років без висування додаткових вимог, а при другому, – окрім 25 років служби необхідно буде надати факти так званої «сумлінної роботи», наприклад, вказати скільки раз і за які заслуги працівник прокуратури відзначався іншими видами заохочень, чи притягувався він за роки служби до дисциплінарної відповідальності тощо.

По-третє, за змістом законодавство про заохочення працівників прокуратури є динамічним явищем в національній правовій системі, бо в ньому постійно змінюється система заохочень, які використовуються до працівників прокуратури. Наприклад, Правилами внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України, які були затверджені Конференцією працівників Генеральної прокуратури України від 30 червня 2011 року, серед інших передбачались такі нагрудні знаки для працівників прокуратури як «Ветеран прокуратури України», «Подяка за довготривалу бездоганну службу в органах прокуратури» та «Подяка за сумлінну службу в органах прокуратури» [4]. А вже в Положенні про відомчі заохочувальні відзнаки Генерального прокурора України, яке було затверджене Наказом Генерального прокурора України від 18 січня 2013 року № 12, поперше, відсутній нагрудний знак «Ветеран прокуратури України», але є медаль «Ветеран прокуратури України», по-друге, замість нагрудних знаків «Подяка за довготривалу бездоганну службу в органах прокуратури» та «Подяка за сумлінну службу в органах прокуратури» з'явилися нагрудні знаки «За довготривалу бездоганну службу в органах прокуратури» та «За сумлінну службу в органах прокуратури» [3].

По-четверте, законодавство про заохочення працівників прокуратури знаходиться у стані реформування, а тому прогаліни в правовому регулюванні та наявність колізій між нормами, які передбачають заохочення для всіх державних службовців та заохочення для працівників прокуратури, є розповсюдженим явищем. Наприклад, у зв'язку з тим, що новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [1] не регламентує питання заохочення прокурорів, чинними сьогодні залишаються норми Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 06 листопада 1991 р. [5]. Ця Постанова втрачає чинність одночасно з втратою чинності п. 8 ч. 1 ст. 15, ч. 4 ст. 16, абз. 1 ч. 2 ст. 46-2, ст. 47, ч. 1 ст. 49, ч. 5 ст. 50, ч. 3, 4, 6, 11 ст. 50-1, ч. 3 ст. 51-2, ст. 53 щодо класних чинів Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. [6]. Ситуація, коли нормативно-правовий акт відмінили, але деякі його положення продовжують діяти, є розповсюдженою практикою в сучасному законотворчому процесі України. Вважаємо, що від такої ганебної практики слід відмовлятися. Законодавцю необхідно було прийняти не тільки новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., який відмінив більшість положень Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., а й прийняти Закон «Про тимчасові положення щодо діяльності прокуратури України», який би повністю відміняв чинність норм старого закону та закріплював тимчасові норми щодо класних чинів працівників органів прокуратури, окремі питання матеріального і соціального забезпечення працівників прокуратури, тощо.

Коли мова йде про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури, то національне законодавство чітко розмежувало між собою два види дисциплінарних проваджень: 1) Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [1] встановлює підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності лише прокурорів; 2) Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [7] передбачає підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності інших працівників прокуратури. Коли ж мова йде про заохочення працівників прокуратури, то національне законодавство не робить розмежування між процедурою заохочення прокурорів та процедурою заохочення інших працівників прокуратури.

Виходячи з аналізу національного законодавства, можна визначити дві групи нормативно-правових актів, що пов'язані із заохоченням працівників прокуратури:

1) акти загальнодержавного характеру, які передбачають підстави та порядок заохочення різних верств населення, в тому числі і працівників прокуратури (наприклад, КЗпП України [8], Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 р. [9],

Положення про почесні звання України, затверджене Указом Президента України від 29 червня 2001 року № 476/2001 [10] та ін.);

2) акти, які регламентують підстави та порядок заохочення виключно працівників прокуратури (наприклад, Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Генерального прокурора України, затверджене наказом Генерального прокурора України від 18 січня 2013 р. № 12 [3] і ін.).

Висновки. Отже, підводячи підсумки, слід зазначити, що загальні правові засади заохочення працівників прокуратури закріплено в Конституції України, Кодексі законів про працю України, Законах України «Про державні нагороди України» і «Про державну службу», чим відкриваються можливості для подальшої їх деталізації в інших нормативно-правових актах. Загальні правові засади заохочення працівників прокуратури також містяться в Положенні про почесні звання України, Положенні про Почесну грамоту та Грамоту Верховної Ради України, Положенні про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України і ін.

Спеціальні правові засади заохочення працівників прокуратури закріплено в Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури, Регламенті Генеральної прокуратури України, Дисциплінарному статуті прокуратури України, Правилах внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України, Положенні про відомчі заохочувальні відзнаки Генерального прокурора України і Положенні про класні чини працівників органів прокуратури України.

Варто підкреслити, що всі ці нормативно-правові акти взаємопов'язані між собою і кожен регулює важливу частину відносин у сфері заохочення працівників прокуратури як суб'єктів трудового і службового права. Тим не менше, цей перелік не є повним і фактично ніколи не може бути вичерпним через таку ознаку законодавства, як мобільність. Тому еволюцію прокуратури як державного органу та її взаємовідносин із суспільством необхідно пов'язувати саме з чітким встановленням видів заохочення для працівників прокуратури у нормативній базі, можливим розширенням законодавчого поняття заохочення державних службовців, збільшенням можливостей для розвитку професійного потенціалу працівника прокуратури [11, с. 217-225].

Список літератури

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
2. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – К. : Знання, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebk.net.ua/Book/TPravo/11-15/9114.htm>. – Назва з екрана.
3. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Генерального прокурора України: Наказ Генерального прокурора України від 18.01.2013 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.ntml>. – Назва з екрана.
4. Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 05.07.2011 р. № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.ntml>. – Назва з екрана.
5. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>. – Назва з екрана.
8. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>. – Назва з екрана.
9. Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 162.
10. Положення про почесні звання України, затверджене Указом Президента України від 29.06.2001 р. № 476/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476/2001>. – Назва з екрана.
11. Рекша А. Сучасний стан правового регулювання заохочення державних службовців / А. Рекша // Публічне право. – № 3 (11). – 2013. – С. 217-225.

Стаття надійшла 25.05.2017 р.



А. И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПОощРЕНИЯ РАБОТНИКОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Резюме

В статье рассматриваются проблемные вопросы нормативно-правовой регламентации поощрения работников прокуратуры Украины. Обращается внимание на то, что национальное законодательство по вопросам поощрения работников прокуратуры является сегодня противоречивым по содержанию и рассредоточенным по разным источникам права. Предлагаются возможные пути решения этих проблем.

Ключевые слова: прокуратура, работники прокуратуры, поощрения, нормативно-правовая регламентация.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

REGULATORY AND LEGAL REGULATION ENCOURAGING PROSECUTORS UKRAINE

Summary

The article deals with issues of normative legal regulation encouraging prosecutors Ukraine. Attention is drawn to the fact that today the national legislation on the promotion of prosecutors is contradictory in content and dispersed to different sources of law. Offered possible solutions to these problems.

Key words: prosecution, prosecutors, incentives, regulatory and legal regulation.