

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПРИТЯГНЕННЯ ВИННИХ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Подолька С. А.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Оскільки саме захист інтересів і прав громадян або держави в суді, нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженнями особистої свободи громадян визначено базовими напрямками діяльності органів прокуратури, порушення дисципліни при виконанні цих обов'язків для працівників органів прокуратури є абсолютно неприпустимим.

За своєю природою дисциплінарне провадження є окремою адміністративною процедурою юрисдикційної спрямованості, суть якої полягає у вирішенні правового спору або конфлікту. Термін "дисциплінарне провадження" є досить визначеним, "не суперечливим", але законодавчо не закріпленим, тому в юридичній літературі часто формулюється з різних позицій.

Так, на думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенка, дисциплінарне провадження можна визначити як сукупність юридичних норм, які регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовною діяльністю щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність за допущене правопорушення [2]. Водночас С.Г. Стеценко визначає дисциплінарне провадження як "регламентований адміністративним законодавством розгляд справ стосовно осіб, які вчинили дисциплінарні проступки, спрямований на встановлення об'єктивної істини й притягнення винних до дисциплінарної відповідальності" [3]. Деколи дисциплінарне провадження розглядають як відповідну діяльність, систему певних дій, спрямованих на розгляд і вирішення справ про дисциплінарні правопорушення [4].

Отже, не вдаючись у теоретичні міркування, провадження взагалі та дисциплінарне, зокрема, можна розглядати і як сукупність правових норм щодо регулювання певних відносин, і водночас - як сукупність певних дій, спрямованих на досягнення конкретного результату.

На основі аналізу вже існуючих у літературі визначень можна сформулювати узагальнююче, авторське визначення: "Провадження в справах про дисциплінарні проступки працівників прокуратури - це регламентована нормативно-правовими актами адміністративна процедура щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури за допущене правопорушення".

На сьогодні правове регулювання дисциплінарного провадження здійснюється низкою нормативно-правових актів, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності працівників. До системи актів віднесено закони, які врегульовують правовий статус окремих категорій працівників, дисциплінарні статuti, положення про дисципліну окремих категорій працівників тощо. Дисциплінарне провадження в справах про дисциплінарні проступки працівників прокуратури регулюється Законами України "Про прокуратуру", Дисциплінарним статутом прокуратури України, Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури, Інструк-

цією про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України, відомчими правовими актами органів прокуратури та ін.

Законодавчо визначено, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й має на меті захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини й громадянина (п. 2 ст. 4 Закону України "Про прокуратуру") [5].

Безумовно, реалізація покладених на органи прокуратури завдань можлива лише за умов належного виконання її працівниками своїх службових обов'язків і дотримання службової дисципліни. Одним із засобів забезпечення службової дисципліни в органах прокуратури є застосування до працівників заходів дисциплінарного впливу. Правові засади відповідальності працівників прокуратури визначені в ч. 3 ст. 48 Закону України "Про прокуратуру": "За порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, який затверджується Верховною Радою України" [5].

На нашу думку, дуже слушним виглядає зауваження Є. Поповича про те, що "порушення закону - занадто загальна категорія, при цьому може мати місце порушення кримінального законодавства, за яке особа має нести кримінальну відповідальність, за вчинення адміністративного правопорушення - адміністративну відповідальність тощо" [6]. Окрім того, відповідно до ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення "...особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність..." [7]. Водночас чинний Дисциплінарний статут прокуратури України було затверджено постановою Верховної Ради України № 1796-XII від 6 листопада 1991 року й за багатьма параметрами він не відповідає сучасному стану розвитку прокуратури. Недосконалість законодавства про дисциплінарну відповідальність прокурорів і практики його застосування стримує діяльність суб'єктів дисциплінарної влади, не забезпечує, з одного боку, невідворотність відповідальності за порушення службових обов'язків, з іншого - створює можливості для зловживань у цій сфері, призводить до помилок, і, як наслідок, - до дезорганізації в роботі з кадрами, не сприяє закріпленню кращих з них у системі органів прокуратури.

На жаль, поняття дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури взагалі не сформульоване в Дисциплінарному статуті прокуратури України, наголошується тільки на невиконанні або неналежному виконанні працівником прокуратури своїх службових обов'язків. При цьому поняття "проступок, що порочить працівника

прокуратури” (ганебний вчинок) входить до змісту більш широкого поняття “дисциплінарний проступок”. Такими проступками (мається на увазі ганебними) і слід вважати дії (бездіяльність), які суперечать положенням Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів й дають реальну й достатню підставу вважати, що обов’язок прокурорсько-слідчого працівника чесно, неупереджено та незалежно виконувати свої професійні обов’язки порушено, а так само дії, що тягнуть за собою стійку негативну думку про моральний вигляд працівника прокуратури. Зважаючи на це, на наш погляд, немає необхідності у визначенні дисциплінарного проступку окремо закріплювати вчинок, що суперечить вимогам Кодексу професійної етики й поведінки працівників прокуратури [8]. Це дуже об’ємне й суперечне визначення варто було б скоротити до більш лаконічного поняття: “Дисциплінарним проступком визнається невиконання або неналежне виконання за виною працівника прокуратури своїх службових обов’язків, передбачених Конституцією та законами України, Кодексом професійної етики й поведінки прокурорсько-слідчого працівника, Дисциплінарним статутом прокуратури України та її відомчим законодавством, за яке передбачено дисциплінарну відповідальність”.

Дисциплінарне провадження щодо працівників прокуратури здійснюється за певними стадіями, але чинний Дисциплінарний статут прокуратури України не закріплює ні самого поняття стадії дисциплінарної процедури, ні їх системи. Зазвичай, виокремлюють чотири стадії дисциплінарного провадження: 1) порушення дисциплінарного провадження та проведення службової перевірки; 2) розгляд дисциплінарної справи та винесення рішення; 3) оскарження та перегляд рішення по справі; 4) виконання рішення.

Розглядаючи дисциплінарне провадження, не можна не згадати про ту виняткову роль, яку відіграє службова перевірка. Існують різні думки щодо первинності службової перевірки. Її можна проводити й перед тим, як розпочати дисциплінарне провадження, а також і в рамках порушеного провадження. На нашу думку, проведення посадовими особами службової перевірки з дотриманням всіх вимог, що висуваються до її проведення, вже свідчить про початок самої дисциплінарної процедури, тому ми й вважаємо, що перша стадія повинна називатися саме “порушення дисциплінарного провадження та проведення службової перевірки”.

Головним відомчим нормативним актом, що визначає порядок і підстави проведення службових перевірок є Інструкція про порядок проведення службових розслідувань і службових перевірок в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України № 20 від 6 березня 2012 року [9]. Головною метою службових розслідувань і службових перевірок є повне, об’єктивне й всебічне з’ясування обставин надзвичайних подій, ганебних вчинків і правопорушень, скоєних за участі працівників органів прокуратури, виявлення причин і умов, що їм сприяли, зміцнення службової дисципліни та попередження негідних вчинків серед особового складу. Висновок за результатами службового розслідування або перевірки підписується посадовою особою чи особами, які безпосередньо їх проводили, та невідкладно передається на розгляд керівника прокуратури, який призначив розслідування чи перевірку для затвердження. Члени комісії мають право викласти свою окрему думку, що додається до висновку аргументованою доповідною запискою.

Загальна проблематика вдосконалення процедури притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності, вимагає глибокого дослідження та вирішення, особливо в сучасний період перегляду місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади. Чітке визначення підстав і порядку здійснення дисциплінарного провадження в органах прокуратури надасть можливість удосконалити механізм притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності, що, в остаточному підсумку, сприятиме реалізації принципу невідворотності відповідальності за порушення службових обов’язків та усуненню можливостей для зловживань у зазначеній сфері.

#### Література

1. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР України - 1996. - № 30. - С. 141.
2. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Адміністративний процес: Учебник. - Харьков: Изд-во НУВД, 2001. - 352 с., с. 193.
3. Стеценко С.Г. / Адміністративне право України. Навчальний посібник. Атіка, 2007 - 624 с., с. 271-272.
4. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. - Х.: Золота миля, 2011. - 584 с., с. 425.
5. Закон України “Про прокуратуру” [Електронний ресурс]. - Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
6. Попович Є. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. - Вісник національної академії прокуратури України. - № 3. - 2012. - С. 22-26.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).
8. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992)
9. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України № 20 від 6 березня 2012 року. - [Електронний ресурс]: [http://www.gp.gov.ua/ua/guidance\\_gpu.html](http://www.gp.gov.ua/ua/guidance_gpu.html)

*Подолька С. А.*

*здобувач кафедри адміністративного права  
Інституту права ім. князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
Надійшла до редакції: 27.03.2013*