

Серєбряк С. В.,

здобувач Східноукраїнського
національного університету
імені Володимира Даля

УДК 34.096

Пропозиції удосконалення Закону України «Про прокуратуру»

Мета статті полягає в пошуку шляхів прогресивного розвитку службово-трудових відносин з працівниками органів прокуратури України, яке стримується межами, що встановлюються нормами діючого спеціального законодавства, за допомогою наукових думок з подальшими пропозиціями щодо удосконалення положень Закону України «Про прокуратуру».

Актуальність статті полягає в сучасній необхідності реформування спеціального законодавства України про прокуратуру, починаючи з основного нормативно-правового акту, що регулює службово-трудові відносини з працівниками відповідних органів, а саме: їх виникнення, розвиток та припинення. Закон України «Про прокуратуру» був прийнятий Верховною Радою України 5 листопада 1991 року і нині, в сучасному світлі тенденцій і потреб розвитку суспільства і держави, статусу працівника органів прокуратури, потребує оновлення та удосконалення положень, що призначені їх регулювати. В статті використовуються наукові праці наступних діячів: І. Суходубової, Ю. Полянського, М. Якимчука, О. Шинальського, С. Винокурова.

Норми спеціального трудового законодавства повинні відповідати нормам загального, уникаючи дублювання положень. І. Суходубова стверджує, що «законодавство не може ототожнюватися з простою сумою законодавчих актів. Воно має становити собою структурно впорядковану сукупність законів з метою їх об'єктивного огляду, обліку і систематизації, ефективного оновлення і застосування» [1, с 94]. Таким чином, норми спеціального законодавства України про прокуратуру повинні відповідати та діяти в системі з нормами загального.

Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року разом з іншими законодавчими актами відповідного періоду проголошення незалежності України, що розпочали принципово новий період в історії державотворення, сприяв активному розвитку службово-трудових відносин. «Він виявився «старожилом» у порівнянні з багатьма іншими законодавчими актами, які приймалися у новій редакції по декілька разів. Щоправда, до нього вносилися і зміни, і доповнення, досить важливі за суттю, але такі, що не зачіпали концептуальних підходів до вирішення питань організації та діяльності прокуратури. Найважливішим зрушенням у цьому напрямі стало те, що прокуратуру, по-перше, значною мірою переорієнтовано на правозахисну діяльність, а по-друге, вона була звільнена від лещат органів КПРС/КПУ через зникнення цієї партії з політичної сцени як «рушійної сили суспільства» [2, с 28]. Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» стало очевидною потребою сучасності, особливо в аспекті розвитку службово-трудових відносин з працівниками прокуратури України з огляду на недоліки характеристики професійної діяльності кадрів відповідного державного органу, а саме: відсутність єдиного переліку підстав виник-

Пропозиції удосконалення Закону України «Про прокуратуру»

нення та припинення службово-трудова відносин, визначення правового статусу працівників прокуратури України, основних його елементів тощо. На думку М. К. Якимчук, «діючий Закон України «Про прокуратуру» в основному відповідає потребам теперішнього часу. В умовах перехідного періоду, правової нестабільності та інших негативних явищ реформування прокуратури необхідно вести поетапно» [3, с. 95]. Тобто, прийняття нової редакції закону вбачається науковцю недоцільним, замість цього він пропонує поетапно удосконалювати діючий закон.

«Як і законодавство в цілому, так і законодавство про прокурорський нагляд потребує вдосконалення, подальшого розвитку. Цей розвиток може йти шляхом: підвищення статусу прокуратури як централізованого правозахисного наглядового органу; проведення «ревізії» всього нормативного матеріалу, яким регламентується організація і діяльність прокуратури, на предмет його відповідності новій Конституції України; доцільно скласти перелік відмінених або змінених нормативних актів, наказів та інструкцій; наділення прокурорів додатковими правами (повноваженнями), необхідними для успішного виконання покладених на них функцій; більш обґрунтованої деталізації наглядових та інших дій прокурорів (процесуально-процедурних питань)» [3, с. 97] вважає М. К. Якимчук.

Таким чином, удосконалення норм Закону України «Про прокуратуру» слід розпочати з визначення поняття прокурора України, що має наступний вигляд: «Працівники прокуратури України – це державні службовці, які обіймають певну посаду в органах прокуратури України, котрим притаманна спеціальні компетенція та правовий статус, гарантовані нормами законодавства України, до них можна віднести: Генерального прокурора України та його заступників, підпорядкованих прокурорів та їх заступників, старших помічників і помічників прокурора, начальників управлінь і відділів, їх заступників, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів». Означене поняття з обов'язковою вказівкою на те, що працівник прокуратури України є державним службовцем та посадовою особою, слід обов'язково закріпити на законодавчому рівні.

Також Закон України «Про прокуратуру» слід доповнити визначенням спеціального правового статусу працівника прокуратури зі статтями, що міститимуть характеристику основних його елементів, а саме: «Правовий статус працівника органів прокуратури України – це його правове положення в соціально-правовій сфері, яке характеризується сукупністю конституційних та трудових прав, свобод, гарантій, компенсацій, обов'язків, професійних обмежень, підстав для звільнення та інших додаткових елементів у відповідності до норм загального та спеціального законодавства України, що обумовлюють специфіку регулювання відповідного суб'єкта службово-трудова відносин».

Ми вважаємо, що в Законі України «Про прокуратуру» повинна бути окрема стаття, яка регулює момент виникнення службово-трудова відносин з працівниками органів прокуратури України. Вона повинна мати наступний вигляд: «Громадянин України приймається на службу в органи прокуратури України шляхом укладання з ним службово-трудова відносин за фактом підписання трудового договору та призначення на посаду керівним розпорядженням».

Проект Закону України «Про прокуратуру» містить положення, що регулюють висунення та призначення на посаду Генерального прокурора, яка характеризується демократичністю та прозорістю відповідного процесу. О. Шиньський констатує той факт, що «статтею 1 законопроекту прокуратури України визначено як незалежний державний орган, а статтею 4 визначені «напрями діяльності прокуратури» [4, с. 23]. Крім цього науковець зазначає,

що «Українська асоціація прокурорів повністю підтримує авторів і є прибічником збереження незалежності статусу органів прокуратури» [4, с. 23].

Також О. Шинальський вважає, що «великим позитивним кроком є намагання авторів законопроекту закріпити у статті 24 дуже демократичний порядок призначення та звільнення Генерального прокурора України за поданням всеукраїнської конференції прокурорів» [4, с. 24]. Але слід зауважити, що «за конференцією чи будь-яким іншим прокурорським представництвом можна лише закріпити право вносити Президенту України свої пропозиції щодо можливих кандидатур для призначення на посаду Генерального прокурора України» [4, с. 24]. Існування незалежної, об'єктивної думки досить важливе для процедури призначення на посаду Генерального прокурора України Президентом України. Але О. Шинальський завершує думку твердженням про те, що стосовно «звільнення Генерального прокурора України конференція чи інше представництво не повинні мати до цієї процедури ніякого відношення» [4, с. 23].

У свою чергу О. Шинальський не може залишити без уваги «питання збереження у законопроекті (стаття 16 та стаття 26) інституту відставки Генерального прокурора України внаслідок висловлювання йому недовіри Верховною Радою України» [4, с. 24]. Науковець наводить низку аргументів проти існування відповідного інституту, серед них:

1. Філологічні аргументи доводять той факт, що «недовіра – це лише підозра у недобропорядності, а відставка Генерального прокурора України на підставі недовіри – це його притягнення до найсуворішої форми дисциплінарної відповідальності лише на підставі підозри.

2. Це очевидний та дуже небезпечний інструмент політичного впливу на Генерального прокурора України, який може здійснювати навіть ситуативна парламентська більшість» [4, с. 24-25].

На наш погляд, існування самого інституту відставки не слід ставити під питання, а необхідно лише удосконалити його смислове наповнення. Необхідно, щоб кожна підозра ставала безсумнівним фактом у процесі доказування за допомогою безперечних підстав для обвинувачення, що доводять вину потенційного порушника. Законодавче закріплення фактичного підтвердження підстав для недовіри Генеральному прокуророві України дозволить захистити його права як працівника та державного службовця.

Стаття 26 проекту Закону України «Про прокуратуру» містить підстави для вираження недовіри Генеральному прокурору України. Частина 1 та частина 2 вищезазначеної статті містять підстави звільнення Генерального прокурора України Президентом України. Частина 3 містить підставу для звільнення з приводу порушення положень Конституції України та законів України. О. Шинальський вважає «істотним кроком уперед намагання авторів проекту закріпити хоч якусь процедуру реалізації цієї підстави – створення тимчасової спеціальної комісії для розгляду цього питання та отримання висновку Верховного Суду України» [4, с. 25]. У свою чергу, автор наголошує: «однією з підстав для звільнення, саме звільнення, а не відставки Генерального прокурора України, має бути винятково рішення суду, яке набрало законної сили, про притягнення його до відповідальності за умисне порушення Конституції та законів України» [4, с. 25]. Відповідна підстава є прогресивним кроком в удосконаленні законопроекту і є гарантією незалежності та об'єктивності процесу звільнення Генерального прокурора України з посади.

О. Шинальський виступає проти такого положення статті 26 законопроекту: «Генеральний прокурор має право заявити Президентові України про свою відставку в разі незгоди з діями, що порушують принцип незалежності прокура-

Пропозиції удосконалення Закону України «Про прокуратуру»

тури або перешкоджають здійсненню нею функцій, передбачених Конституцією України» [5], і вважає, що «Генеральний прокурор України, принаймні такий, якого називають професійним лідером, в описаному випадку повинен не тікати в відставку, а порушити кримінальну справу або адміністративне провадження та домогтися притягнення до встановленої законом відповідальності особи, яка вчиняє подібні дії. Причому – це навіть не право, а обов'язок прокурора, визначений законодавством. А щодо Генерального прокурора України, якому вистачить мужності та принциповості протидіяти тиску, то ніхто не позбавляв його можливості звільнитися за власним бажанням, але без подібних театральних ефектів» [4, с. 26]. Також О. Шинальський критикує положення статті 27 законопроекту «щодо обов'язкового подання заступниками Генерального прокурора України рапортів про відставку в разі відставки Генерального прокурора України» [4, с. 26]. Науковець пропонує виключити положення з законопроекту на підставі наступних тверджень:

1. «Заступники Генерального прокурора України не є патронатом Генерального прокурору (як секретарі, радники, помічники або прес-секретар). Це самостійні, незалежні прокурори, наділені процесуальними та адміністративними повноваженнями» [4, с. 26]. На нашу думку, відповідне твердження слід доповнити тим, що прокурор має статус працівника з окремими особистими трудовими правами та обов'язками, реалізація яких не залежить від інших працівників відповідного державного органу.

2. «Відставка чи звільнення Генерального прокурора України жодним чином не породжує ніяких правових наслідків для його заступників. Більш того, один з них повинен виконувати обов'язки Генерального прокурора України у разі його дострокового звільнення, а інші продовжують забезпечувати реалізацію прокурорських функцій підпорядкованими підрозділами.

3. Що ж стосується приходу «своєї команди» заступників з кожним наступним Генеральним прокурором України, то вкрай шкідливий вплив подібної кадрової політики встигли відчутти на собі як працівники прокуратури, так і пересічні громадяни.

Це системне явище вже набуло системного характеру і на рівні прокуратур областей, де кожен новопризначений прокурор вважає за обов'язок змінити своїх заступників, керуючись принципом особистої відданості, без урахування ділової кваліфікації та професійного досвіду» [4, с. 26]. Ми вважаємо відповідний аналіз статті 27 законопроекту прогресивним, доцільним та необхідним для практичного застосування в професійній діяльності органів прокуратури України. Очевидно, що кожен працівник органу прокуратури України має особисті трудові права і обов'язки, реалізація яких не повинна впливати на колеги по роботі.

О. Шинальський вважає, що «запропонований законопроект (стаття 21), як і чинна редакція Закону України «Про прокуратуру», позбавляють прокурорів міст, районів, міжрайонних та прирівняних до них прокурорів права добирати та призначати на посади, здійснювати дисциплінарну практику та звільняти з посад працівників власних апаратів – заступників, старших помічників та помічників. Тож за такого стану речей буде продовжена багаторічна негативна традиція, за якої прокурору базової, найважливішої ланки прокурорської системи надаватиметься лише один привілей – нести персональну відповідальність за загальний результат роботи групи людей, дібраних для нього вищестоящим прокурором. Без надання прокурору базового рівня цілком природного права самому формувати колектив однодумців, професіоналів, без наділення його належними повноваженнями щодо організації роботи, контролю та дисциплі-

нарної практики стосовно працівників власного апарату не можна вести мову про створення необхідних передумов для незалежності прокурорів усередині прокурорської системи» [4, с. 28–29].

Таким чином, слід сформулювати окрему статтю, що передбачатиме всі можливі підстави для припинення службово-трудових відносин з працівниками прокуратури України. Ми пропонуємо наступний варіант:

«Підставами для припинення службово-трудових відносин з працівниками прокуратури України є наступні:

1. Порухення умов реалізації права на працю в органах прокуратури України:
а) відсутність або втрата громадянства України;
б) порушення вимог щодо проведення конкурсу, стажування, випробувального терміну, вимог до юридичної освіти і професійної підготовки, а саме відсутність або подання неправдивих відомостей;
в) порушення інших процедур прийняття на державну службу, встановлених Кабінетом Міністрів України.

2. Визнання працівника у встановленому законодавством порядку недієздатним.

3. Визнання працівника у встановленому законодавством порядку обмежено дієздатним.

4. У разі прийняття на службу працівник буде безпосередньо підпорядкований або підлеглий особам, які є їх близькими родичами чи свояками.

5. У разі присутності у працівника відомостей про судимість, за винятком реабілітованих, що є несумісним із зайняттям посади або набрання законної сили обвинувачувального вироку щодо нього.

6. Порушення працівником присяги шляхом порушення вимоги сумлінно виконувати свої обов'язки або відмови від неї.

7. Порушення працівником вимог щодо несумісності професій.

8. Відставка працівника з власної ініціативи з викладенням у заяві підстав для відповідного рішення.

9. Відставки з ініціативи роботодавця та інших державних органів, що мають відповідну компетенцію, в разі виявлення або виникнення обставин, вагомих фактів, що устанавлюються в судовому порядку, включно:

- вираження недовіри прокуророві України;
- невідповідність працівника посаді, яку від займає в разі відсутності ділових та моральних якостей, що суттєво впливає на професійну діяльність при наявності негативних результатів атестації;
- навмисне порушення трудових обов'язків;
- наявність незадовільного рішення атестаційної комісії;
- неможливість належного виконання службових обов'язків у зв'язку зі станом здоров'я працівника;
- інших суттєвих фактів, що перешкоджають працівникові належно виконувати службово-трудові обов'язки.

10. Неподання або подання працівником прокуратури України неправдивих відомостей про доходи.

11. Припинення службово-трудових відносин з Генеральним прокурором України з причини закінчення терміну, на який він був призначений».

З цього списку ми виключили положення про припинення службово-трудових обов'язків за підставою досягнення працівником граничного віку з огляду на те, що в цьому випадку прокурор України має право виконувати консультативну та дорадчу функції на визначений термін при наявності бажання і відповідних можливостей. Під «відповідними можливостями» слід розуміти стабільний

Пропозиції удосконалення Закону України «Про прокуратуру»

психологічний та фізичний стан працівника. Відповідна категорія працівників прокуратури України має можливість приймати участь у процесі перевірки ділових та моральних якостей при призначенні на вакантну посаду, що запропонований вище.

Також у відповідному переліку відсутня підстава для припинення службово-трудова відносин з працівником прокуратури України у зв'язку зі зміною керівника з огляду на те, що кожен працівник індивідуально повинен реалізувати законні права, виконувати обов'язки та нести відповідальність незалежно від інших учасників трудового процесу. С. Винокуров пропонує: «Рішення про призначення або звільнення прокурорів низової ланки потрібно приймати не наскоком, а виважено, лише на підставі глибокого вивчення. Проте пояснення прокурорами областей причин звільнення тим, що прокурор «не тягне роботи», сприйматись не повинно. Прокурор району знаходиться у трудових відносинах не з прокурором області, а з Генеральним прокурором. Рішення про його звільнення має прийматись тільки після отримання Генеральним прокурором ґрунтовного висновку про невідповідність займаній посаді з зазначенням вжитих заходів щодо навчання, надання допомоги тощо. Обґрунтованість висновку має перевірятись організаційно-контрольним та кадровим управлінням, за необхідності – з виїздом на місце. Така практика уже виправдала себе при призначенні прокурорів на наступний строк повноважень» [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Суходубова І. Чинники розвитку і зміцнення системи законодавства / І. Суходубова // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11 (89) – С. 94.
2. Полянський Ю. Закон України «Про прокуратуру» / Ю. Полянський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 10 (88). – С. 27–33.
3. Якимчук М. К. Стан законодавства України про органи прокуратури / М. К. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького університету: збірник наук. праць / Якимчук М. К. – Чернівці : ЧДУ, 2000. – Вип. 75 : Правознавство. – С. 95, 97.
4. Шинальський О. Обговорюємо проект нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / О. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2008. – 4 (82). – С. 23–29.
5. Трудовий кодекс України (проект) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Винокуров С. Із вступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів / С. Винокуров / 15 квітня 2008 року // Вісник прокуратури України. – 2008. – № 4 (82). – С. 7–21.

Серебряк С. В. Пропозиції удосконалення Закону України «Про прокуратуру»

Стаття присвячена дослідженню діючого Закону України «Про прокуратуру», що є основним в регулюванні службово-трудова відносин з працівниками органів прокуратури України, аналізу основних його положень задля вираховання суттєвих його недоліків з подальшими пропозиціями, які удосконалять положення спеціального нормативно-правового акту.

Ключові слова: службово-трудова відносини, прокурор України, працівник прокуратури, інститут відставки.

Серебряк С. В. Предложения усовершенствования Закона Украины «О прокуратуре»

Статья посвящена исследованию действующего Закона Украины «О прокуратуре», который является основным в регулировании служебно-трудовых отношений с работниками органов прокуратуры Украины, анализу основных его положений для исчисления существенных его недостатков с последующими предложениями, которые усовершенствуют положение специального нормативно-правового акта.

Ключевые слова: служебно-трудовые отношения, прокурор Украины, работник прокуратуры, институт отставки.

Serebryakov S. Proposals to improve the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office»

The article is devoted the acting Law of Ukraine «On Prosecutor's Office», which is fundamental in the regulation of service and labor relations with the prosecutors of Ukraine, the analysis of its key provisions for the calculation of its significant shortcomings with the following suggestions which will improve the situation of a special normative act.

Key words: service and labor relations, Ukraine's prosecutor, prosecutors, the resignation's institute.