DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.08

УДК: 349.2

Галушко В. О.,*доктор філософії, здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ*

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Актуальність теми статті полягає в тому, що реалізація правових процедур в межах тієї чи іншої галузі права вимагає чіткого встановлення та визначення ключових етапів, порядків, закономірностей та суб'єктного складу останніх. Тобто, мова йде про правове регулювання юридичних процесів, від високого рівня якості якого напряду залежить ефективність та результативність відповідних послідовностей юридично значимих дій. Службові розслідування в органах прокуратури в даному аспекті не є виключенням, через що доцільним є аналіз поточного стану їх правового регулювання. Визначення стану правового регулювання службових розслідувань в прокуратурі потребує повного розуміння ознак та внутрішньої сутності даної категорії. Відмітимо, що правове регулювання має глибоку теоретичну основу. Можна вказати, що правове регулювання в окремій частині є вираженням змісту принципу верховенства права, тобто, це є показником дії права як основного регулятора суспільних відносин. Проте, існують також інші ознаки вказаної категорії, які важливо окреслити в межах даної статті. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське бачення щодо тлумачення поняття правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури України. Акцентовано увагу на специфіці механізму правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури та визначено особливості його структури. Надано загальну оцінку стану правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури. Зроблено висновок, що на сучасному етапі правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури є невпорядкованим у своїй внутрішній структурі. Так, існує відповідний дисонанс між статусом та практикою застосування службових розслідувань. Порядок проведення цієї процедури, суб'єктний склад, локальна нормативно-правова основа, а також інші механічні особливості службових розслідувань вироблені, а також мають відповідні форми функціонування. Водночас, статус та призначення службових розслідувань в органах прокуратури, їх зв'язок із дисциплінарним провадженням, принципи, а також загальне місце в сфері службової дисципліни працівників прокуратури у сучасних реаліях належним чином не врегульовані.

Ключові слова: прокуратура, службові розслідування, трудова дисципліна, службові розслідування.

Актуальність теми. Реалізація правових процедур в межах тієї чи іншої галузі права вимагає чіткого встановлення та визначення ключових

етапів, порядків, закономірностей та суб'єктного складу останніх. Тобто, мова йде про правове регулювання юридичних процесів, від високого рівня якості якого напряду залежить ефективність та результативність відповідних послідовностей юридично значимих дій. Службові розслідування в органах прокуратури в даному аспекті не є виключенням, через що доцільним є аналіз поточного стану їх правового регулювання. Визначення стану правового регулювання службових розслідувань в прокуратурі потребує повного розуміння ознак та внутрішньої сутності даної категорії. Відмітимо, що правове регулювання має глибоку теоретичну основу. Можна вказати, що правове регулювання в окремій частині є вираженням змісту принципу верховенства права, тобто, це є показником дії права як основного регулятора суспільних відносин. Проте, існують також інші ознаки вказаної категорії, які важливо окреслити в межах даної статті.

Стан дослідження проблеми. Особливості правового регулювання трудової дисципліни в цілому, та службових розслідувань як її складового елементу зокрема, досліджувались різними науковцями, зокрема: Д.М. Бахрахом, Л.Л. Поповим, І.О. Картузовою, С.С. Шотенко, В.В. Новіковим, Л.Г. Чистоклетовим, М.П. Федоровим, О.І. Остапенко, Ю.П. Дмитренко, Ф.П. Шульженко, С.В. Поповим, В.О. Кузнецовим та багатьма іншими. Водночас, комплексний та повний аналіз стану правового регулювання службових розслідувань безпосередньо в органах прокуратури в сучасній науці трудового права ще й досі не проводився.

Мета наукового дослідження полягає у тому, щоб охарактеризувати стан та з'ясувати особливості нормативно-правового регулювання службових розслідування в органах прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Слово «регулювання» або у дієслівній формі «регулювати» – це: налаштувати (настроїти) (кількість тепла, звуку і таке інше) належним чином; контролювати; налаштувати (інструмент або пристрій) таким чином, щоб він працював правильно; привести у відповідність із правилом, законом або звичною практикою; упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; встановлювати правильну взаємодію частин механізму; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму [1; 2].

Водночас, в юриспруденції існує декілька підходів до змісту правового регулювання та елементів його змісту. Найчастіше, правове регулювання розкривається, як вплив права. Таку думку підтримує А.Т. Козюк: «Специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора» [3, с. 1055]. За іншою науковою позицією, правове регулювання – процес. Так, за Є.Л. Стрельцовим, В.Н. Ушаковим, В.Є. Чекановим та деякими іншими вченими – це процес здійснення юридичної функції держави, яка уявляє собою реалізацію правового впливу на суспільні відносини [4, с. 422]. Ще до більш оригінальних визначень можна віднести трактування С.М. Чистова, згідно якого регулювання у праві є діяльністю держави щодо встановлення

обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права [5, с. 36].

Враховуючи викладене ми дійшли висновку, що правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури – це система нормативно-правових положень (правових норм різної галузевої належності), які регламентують суспільно-правові відносини, що виникають під час реалізації службового розслідування в органах прокуратури, встановлюють юридичний зміст цієї процедури крізь елементи якого забезпечується практичне упорядкування зазначених суспільних відносин. Відповідно до сформульованого визначення стан правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури можливо встановити за допомогою окремого аналізу нормативно-правової основи такого регулювання та його механізму безпосередньо.

Ключовим нормативним актом на рівні національного законодавства є Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. В першу чергу варто відмітити те, що Основний закон закріплює в собі зміст багатьох принципів проведення службових розслідувань в органах прокуратури України. Окрім того, Конституція регламентує правовий статус прокурорських органів, визначаючи їх основні функції, а також організаційні засади керівництва цією системою органів. Так, згідно положень Основного закону прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом [6].

Варто відмітити, що в статтях Конституції також знаходить своє окреслення правовий статус вищих органів влади, зокрема Верховної Ради України, яка виступає єдиним уповноваженим на формування законодавчої бази у тому числі в галузі дисциплінарної відповідальності прокурорів органом [6].

Центральне місце у нормативній частині правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури відіграють спеціальні нормативно-правові акти, зокрема, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [7]. Окремі розділи Закону присвячено питанням дисциплінарної відповідальності прокурорів, а саме: підставам, суб'єктам, порядку та юридичним наслідкам. Так, наприклад, Закон визначає особливості здійснення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів, а також різновиди дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на прокурора у разі вчинення дисциплінарного проступку. Відповідно до статті 49 перелік останніх включає в себе: 1) догану; 2) заборону на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); 3) звільнення з посади в органах прокуратури [7].

Іншим важливим документ є Наказ Офісу генерального прокурора «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів» від 16.06.2021 № 202, який визначає підстави та порядок проведення службового розслідування стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора, у тому числі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також прокурорів обласних, окружних, спеціалізованих на правах обласних, окружних прокуратур, оформлення результатів та прийняття рішень, а також компетенцію структурних підрозділів, службових та посадових осіб органів прокуратури при його проведенні [8].

Отже, опрацювання нормативно-правової основи правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури показало, що на сьогоднішній день існує об'ємна сукупність юридичних документів як національної, так і міжнародної сфери, які регламентують окремі питання дисциплінарної відповідальності прокурорів. При цьому, на міжнародному рівні та в межах норм Конституції та КЗпП переважно встановлюються базові гарантії, принципи та інші особливості загального регулювання трудової діяльності прокурорів, а також базові аспекти трудової дисципліни.

Разом з цим, загальні акти є підґрунтям спеціальної нормативно-правової бази вираженої у законодавчих та підзаконних документах, що регулюють трудовий та інші аспекти діяльності саме працівників органів прокуратури. Аналіз зазначених документів дає підстави виділити ряд суттєвих недоліків, які характеризують стан нормативної частини правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури, а саме:

1) в положеннях Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII відсутні будь-які згадки щодо службових розслідувань, у зв'язку з чим немає законодавчих підстав не просто існування але й проведення даної процедури в межах дисциплінарного провадження в цілому;

2) не відмежовують належним чином зміст службових розслідувань також і підзаконні положення. Зокрема, ані у Наказі Генеральної прокуратури України «Про затвердження Порядку розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження» від 04.11.2019 № 266, ані в положеннях Наказу Офісу генерального прокурора «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів» від 16.06.2021 № 202 не вказано, як саме співвідноситься між собою службове розслідування та дисциплінарне провадження. Більш того, за положеннями Наказу від 16.06.2021 № 202 створюється помилкове уявлення про те, що службове розслідування є паралельною дисциплінарному провадженню процедурою, адже в документі присутня така інформація: «У разі відкриття відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарного провадження до його завершення службове розслідування за тим самим фактом щодо прокурора, стосовно якого відкрите дисциплінарне провадження, не призначається. У такому випадку службове розслідування може бути призначене лише за письмовим запитом члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, яким у

ході дисциплінарного провадження здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою (заявою)» [8].

Зазначені недоліки дають підстави стверджувати, що нормативна сторона правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури є недосконалою, так як в ній відсутня системність та логічна послідовність правових норм. Внаслідок цього правові акти належним чином не впорядковують відносини, що виникають в контексті притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Однак, для об'єктивності оцінки стану правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури необхідно розглянути динамічну сторону юридичного впливу, тобто, його механізм. Етимологія слова «механізм» наступна: пристрій, що передає або перетворює рух; машина, пристрій; внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне або інше явище [9]. Тобто, в загальному розумінні механізм – це якась упорядкована, функціональна система, яка активно діє, а не знаходиться в статичності.

В правовій теорії поняття «механізм правового регулювання», як правило, вживається у значенні системи правових засобів, заходів, інструментів або інших елементів, які забезпечують юридичний вплив. Саме у подібному тлумаченні зміст механізму було визначено в середині ХХ століття, що є актуальним і в наш час [10].

На наш погляд, визначаючи сутність механізму правового регулювання будь-яких суспільно-правових відносин варто враховувати його практичне призначення. Ціллю даної категорії є приведення юридичних норм до життя, тобто, забезпечення їх прямий, безпосередній вплив на суспільні відносини. Здійснити це можливо за рахунок спеціальних правових засобів, способів та методів правореалізації, зокрема шляхом видання нормативно-правових актів, використання уповноваженими суб'єктами своїх прав та виконання обов'язків, а також реалізації окремих юридичних інститутів тощо.

Зважаючи на це, механізм правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури – це сукупність юридично обумовлених інструментів реалізації нормативно-правової бази, що регламентує службові розслідування. Аналіз нормативно-правових положень, які становлять основу правового регулювання службових розслідувань дає підстави стверджувати, що його механізм на сьогоднішній день виражено у наступному:

1) формуванні суб'єктами управління органами прокуратури підзаконних основ призначення та проведення службових розслідувань; сюди можна віднести як загальну правотворчість Офісу Генерального прокурора, так і локальні акти посадових осіб органів прокуратури, які призначають службові розслідування безпосередньо;

2) чіткому встановленні у підзаконній нормативно-правовій базі підстав та умов призначення службових розслідувань в органах прокуратури України;

3) створенні компетентності суб'єктів проведення службових розслідувань, зокрема визначення їх прав, обов'язків, повноважень та інших аспектів правового статусу;

4) окресленні кола питань, які підлягають з'ясуванню під час проведення службового розслідування;

5) закріпленні вимог щодо оформлення та обліку результатів службових розслідувань в органах прокуратури.

Отже, згідно з викладеним механізм правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури відрізняється імперативністю, що виражено у формуванні сталих, незмінюваних та точних вимог до порядку проведення службових розслідувань, а також елементів такого порядку, переважно в положеннях нормативно-правової бази.

Висновок. Досліджені особливості дають можливість вказати, що на сучасному етапі правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури є невпорядкованим у своїй внутрішній структурі. Так, існує відповідний дисонанс між статусом та практикою застосування службових розслідувань. Порядок проведення цієї процедури, суб'єктний склад, локальна нормативно-правова основа, а також інші механічні особливості службових розслідувань вироблені, а також мають відповідні форми функціонування. Водночас, статус та призначення службових розслідувань в органах прокуратури, їх зв'язок із дисциплінарним провадженням, принципи, а також загальне місце в сфері службової дисципліни працівників прокуратури у сучасних реаліях належним чином не врегульовані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Яук Н.В. Поняття державного регулювання сфери рекреації. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. № 3. 2009. URL: https://tourlib.net/statti_ukr/yacuk.htm.

2. Collins English Dictionary Complete & Unabridged 10th Edition 2009 © William Collins Sons & Co. Ltd. 1979, 1986 © Harper Collins Publishers 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2007, 2009.

3. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.

4. Ушаков В. Н. ФСБ России: правовое регулирование деятельности федеральной службы / В. Н. Ушаков, В. Е. Чеканов. М. : Эксмо, 2006 591 с.

5. Чистов С. М. Державне регулювання економіки : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / С. М. Чистов. К. : КНЕУ, 2002. 208 с.

6. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. ст. 2598.

7. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. ст. 12.

8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів: наказ від 16.06.2021 № 202. *Офіційний вісник України*. 2021. № 51. ст. 114.

9. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. Стор. 695.

10. Невестюк С. В. Механізм цивільного процесуального регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 210 с.

V. Halushko

THE STATE OF LEGAL REGULATION OF OFFICIAL INVESTIGATIONS IN THE PROSECUTOR'S OFFICE

The relevance of the topic of the article is that the implementation of legal procedures within a particular branch of law requires a clear establishment and definition of key stages, procedures, patterns and subjective composition of the latter. That is, we are talking about the legal regulation of legal processes, the high level of quality of which directly affects the effectiveness and efficiency of the relevant sequences of legally significant actions. Official investigations in the prosecutor's office in this aspect are no exception, so it is appropriate to analyze the current state of their legal regulation. Determining the state of legal regulation of official investigations in the prosecutor's office requires a full understanding of the features and internal nature of this category. Note that legal regulation has a deep theoretical basis. It can be pointed out that legal regulation in a separate part is an expression of the content of the principle of the rule of law, that is, it is an indicator of the action of law as the main regulator of social relations. However, there are other features of this category that are important to outline within this article. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, offers the author's vision on the interpretation of the concept of legal regulation of official investigations in the prosecutor's office of Ukraine. Emphasis is placed on the specifics of the mechanism of legal regulation of official investigations in the prosecutor's office and identified features of its structure. The general assessment of the state of legal regulation of official investigations in the prosecutor's office is given. It is concluded that at the present stage the legal regulation of official investigations in the prosecutor's office is disordered in its internal structure. Yes, there is a corresponding dissonance between the status and the practice of applying official investigations. The procedure for this procedure, the subject composition, the local legal framework, as well as other mechanical features of official investigations are developed and have the appropriate forms of operation. At the same time, the status and purpose of official investigations in the prosecutor's office, their connection with disciplinary proceedings, principles, as well as the general place in the field of official discipline of prosecutors in modern realities are not properly regulated.

Keywords: prosecutor's office, official investigations, labor discipline, official investigations.