

# Службові права та обов'язки прокурора району



## М. О. Сурженко

здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті аналізуються сучасний стан і напрямки реформування нормативно-правового визначення службових прав та обов'язків працівника прокуратури України. Досліджуються не лише чинне законодавство, відомчі акти, міжнародні документи, а й перспективні законопроекти, що дає змогу прогнозувати тенденції подальшого розвитку обсягу і змісту службових прав та обов'язків прокурора.

**Ключові слова:** прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, права й обов'язки прокурора.

В статье анализируются современное состояние и направления реформирования нормативно-правового определения служебных прав и обязанностей работника прокуратуры Украины.

Исследуются не только действующее законодательство, ведомственные акты, международные документы, а и перспективные законопроекты, что дает возможность спрогнозировать тенденции дальнейшего развития объема и содержания служебных прав и обязанностей прокурора.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, права и обязанности прокурора.

In article is analyzed the modern condition and directions of reforming of is stand-

*ard-legal definition of the office rights and duties of the worker of the public prosecutor Ukraine. It is investigated not only the current legislation, departmental certificates, the international documents, and and perspective bills that gives possibility to predict the tendency of the further development of volume and the maintenance of the office rights and duties of the public prosecutor.*

**Keywords:** *Office of Public Prosecutor, the public prosecutor, a legal status of the public prosecutor, the right and a duty of the public prosecutor.*

**К**онституція України та Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон), як основні нормативні акти, які регулюють правовий статус працівників прокуратури, не містять окремих статей або норм, що визначали б виключний перелік прав і обов'язків осіб, які працюють в органах прокуратури. Але при цьому ми розуміємо, що права і обов'язки – це невід'ємна і навіть одна з основних складових правового статусу будь-якого працівника прокуратури, в т. ч. прокурора району. Саме тому аналіз правових основ діяльності прокурора району для визначення, наукового дослідження і класифікації їх службових прав та обов'язків є вкрай важливим.

Особливостям статусу працівників прокуратури та нормативно-правової регламентації їх прав і обов'язків присвятили свої праці такі вчені, як Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. В. Руденко, Г. П. Середа, О. М. Толочко та ін. Але нові проекти Закону України «Про прокуратуру» пропонують такі суттєві зміни в системі органів прокуратури, що це вимагає обов'язкового попереднього вивчення і обговорення.

Слід зазначити, що працівники прокуратури користуються всіма правами та основними свободами людини і громадянина, за винятком обмежень, встановлених національним законодавством, які обумовлені особливостями статусу цієї професійної групи. При призначенні на посаду прокурора особа, завдяки новому статусу, наділяється додатковими правовими можливостями і отримує нові зобов'язання – службові права та обов'язки, що сприяють успішному здійсненню професійних функцій. При звільненні з посади прокурора вона втрачає відповідний статус і, як наслідок, також спеціальні (додаткові) правові можливості та зобов'язання.

Сутність службових прав полягає в можливості нормативно визначити вид та міру можливої або допустимої поведінки особи, яка займає посаду прокурора району. Ці права додаткові, оскільки завжди існують у рамках певного тимчасового проміжку – періоду зайняття відповідної посади, реалізуються у конкретних правовідносинах і їм завжди кореспондуються чиїсь обов'язки.

У цьому контексті варто звернути увагу на дослідження Н. І. Матузова, який наголошував, що правова природа службових прав визначає їх зміст, який становить така єдність: вид і міра можливої поведінки самого носія державної влади, можливість вимагати відповідної поведінки (виконання певних дій чи навпаки утримуватися від дій) від інших зобов'язаних осіб, можливість звернутися в необхідних випадках за сприянням до відповідного державного органу, а також можливість користуватися певними соціальними благами [1, с. 115, 150].

За змістом можна виділити такі групи службових прав прокурора району:

а) професійні права, що характеризують та забезпечують його особливий правовий статус і правовий захист. Ця гру-

па прав підкреслює специфіку правового становища прокурора в правоохоронній системі держави, вказує на його підвищену правову захищеність, збільшує обсяг правових можливостей. До службових прав прокурора району цієї групи варто віднести право на повагу професійної честі і гідності; право прокурора на стабільність трудової зайнятості; право на кар'єру; право на відставку;

б) допоміжні права, що сприяють прокуророві безпосередньо виконувати свої службові обов'язки і характеризують його правовий статус у динамічному аспекті. До цієї групи службових прав слід віднести: право самостійно приймати рішення в межах своїх повноважень; право вимагати створення і забезпечення необхідних умов для здійснення професійної діяльності; право на процесуальну незалежність, інші права, передбачені національним законодавством;

в) компенсаційні права, що надаються прокурору для гарантованого отримання можливості користуватися соціальними благами. Ці права встановлюють певні переваги, пільги у порівнянні з іншими особами. Це необхідно, враховуючи небезпеку для життя, яка виникає під час виконання професійних обов'язків, і неможливість користуватися деякими з них у зв'язку з ненормованими умовами праці. До такої групи службових прав прокурора можна віднести: право на відпочинок; право займатися у вільний час педагогічною, науковою та іншою оплачуваною творчою діяльністю; право на соціальний і правовий захист; право на одержання матеріальної винагороди за свою працю; інші права, передбачені трудовим і пенсійним законодавством; право на поліпшені житлові умови; право на пільги з житлово-комунального, транспортного та іншого обслуговування; право на страхові гарантії; право на навчання і підвищення кваліфікації;

інші права, передбачені національним законодавством.

Розглянемо деякі з названих службових прав прокурора району. Наприклад, прокурор має право самостійно приймати рішення в межах своїх повноважень, яке безпосередньо базується на принципі незалежності прокуратури. Чинний Закон [2] закріплює принцип незалежності прокуратури як державного органу (ст. ст. 6-7). Але при цьому згадується і про незалежність працівників прокуратури. Так, у ч. 2 ст. 7 Закону під загрозою відповідальності забороняється вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення. Так само представникам влади та іншим посадовим особам забороняється давати будь-які вказівки або висувати вимоги щодо результатів вирішення конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури.

У відомчих актах також існують вказівки на необхідність дотримання такого права. Так, у наказі Генерального прокурора України № 1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26.12.2011 р. [3] зазначається про потребу принципово реагувати на будь-які посягання на незалежність прокуратури у здійсненні повноважень; протидіяти втручанню органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадських об'єднань та організацій у діяльність прокурорів; запобігати впливу на працівників прокуратури з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення; не допускати обмеження процесуальної самостійності прокурорсько-слідчих працівників, вказівки з питань слідчої, наглядової діяльності та участі прокурорів у судах нада-

вати підпорядкованим працівникам виключно у письмовій формі.

Проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541-1 (далі – Законопроект) [4] більше уваги приділяє незалежності прокурорів і їх самостійності під час виконання професійних обов'язків. Стаття 17 Законопроекту має назву «Гарантії незалежності прокурора» і зазначає, що поряд з іншими до таких гарантій відносяться заборона втручання у здійснення повноважень прокурора та відповідальність за неповагу до прокурора, встановлена законом.

У статті 18 зазначеного Законопроекту законодавець робить спробу пояснити, в чому полягає самостійність прокурора і де повинні бути її межі, також тут встановлюються правила підпорядкування працівників прокуратури. Так, пропонується закріпити, що прокурори під час виконання своїх повноважень повинні діяти у межах, визначених законом, і підпорядковуватися своїм прямим керівникам у частині видання ними наказів адміністративного характеру. При цьому адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

**Право на повагу професійної честі і гідності прокурора.** Чинний Закон такого службового права прямо не закріплює. Але вважаємо, що це необхідно змінити, і в Законопроекті ст. 17 до гарантій незалежності прокурора відносить відповідальність за неповагу до нього. Звісно, законодавець поки що не розробив ані системи критеріїв, які б свідчили про допущення неповаги до прокурора, ані мір відповідальності за її порушення. Слід зазначити, що у разі прийняття названого законопроекту, це необхідно буде виправити, щоб така норма дійсно працювала.

**Право прокурора на соціальний і правовий захист.** Зміст цього права полягає в тому, що прокурор та члени його сім'ї, їх майно повинні перебувати під особливим захистом держави. Передусім це право закріплено і деталізовано в чинному Законі, де є окремі змістовні статті, що визначають особливості матеріального і соціального забезпечення працівників прокуратури, встановлюються заходи такого забезпечення, особливий порядок пенсійного забезпечення.

Так само в питаннях реалізації права на правовий захист працівників прокуратури варто застосовувати Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5], в положеннях якого встановлюються додаткові гарантії та механізми такого захисту. Мова йде про систему особливих заходів державного захисту працівників прокуратури від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю.

**Право прокурора на матеріальну винагороду своєї праці.** Необхідність забезпечення високого рівня матеріальної винагороди прокурорів також обумовлюється специфікою їх службової діяльності. Розмір заробітної плати прокурорських працівників повинен забезпечити їх фінансову незалежність.

У Законі зазначається, що заробітна плата прокурорів і слідчих прокуратури складається з посадових окладів, надбавок за класні чини, вислугу років та має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, а також закріплення кваліфікованих кадрів. Розміри посадових окладів, надбавок за класні чини і вислугу років затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У Законопроекті пропонується одразу на законодавчому рівні чітко закріпити розмір заробітної плати, що позбавить можливості виконавчу гілку влади самостійно зменшувати її. Розмір посадового окладу повинен бути фіксованим і не менше 10 мінімальних заробітних плат з поступовим збільшенням протягом двох наступних років. Кількість додаткових доплат повинна бути мінімальною та складатися лише за вислугу років і тимчасове виконання обов'язків на адміністративній посаді. Також пропонується запровадити коефіцієнт, відповідно до якого буде збільшуватися посадовий оклад прокурорів під час його кар'єрного просування.

Досліджуючи питання обов'язків прокурора району, слід зазначити, що у більшості випадків під юридичним обов'язком розуміють установлену законом міру соціально необхідної, найбільш розумної і доцільної поведінки [6, с. 151], забезпечену можливістю застосування примусових заходів до суб'єкта такої поведінки за невиконання обов'язку [7, с. 62]. У тлумачному словнику термін «обов'язок» визначається як те, що підлягає безумовному виконанню, що необхідно для виконання внаслідок суспільної вимоги чи внутрішнього спонукання [8, с. 742].

Спираючись на загальнотеоретичний підхід до розуміння сутності юридичного обов'язку, розглянемо службові обов'язки працівника прокуратури і визначимо службові обов'язки прокурора району.

Службові обов'язки працівника прокуратури – це нормативно визначені вид та міра необхідної поведінки, котрі забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, та повноважень, наданих для ефективного здійснення професійних функцій. Невиконання або неналежна реалізація працівником прокура-

тури службових обов'язків можуть призвести до істотних змін у його правовому становищі, навіть до втрати відповідного статусу.

Обов'язки прокурора району можна класифікувати на такі групи: 1) загальні, які притаманні більшості державних службовців і працівникам правоохоронних органів; 2) спеціальні – враховують специфіку роботи в органах прокуратури і адресовані всім працівникам прокуратури України; 3) адміністративні – обов'язки прокурора району, які обумовлені зайняттям адміністративної посади і потребою ефективно керувати трудовим колективом; 4) морально-етичні – додаткові обов'язки, які працівники прокуратури встановлюють перед собою на рівні відомчих актів Генерального прокурора України і рішень органів об'єднань прокурорських працівників.

Під час аналізу службових обов'язків першої групи необхідно передусім звернути увагу на Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [9], який вступає в силу з 1.01.2015 р., відповідно до п. 12 ст. 1 якого службові обов'язки – це сукупність обов'язків державного службовця, визначені Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату. Стаття 11 зазначеного Закону містить перелік обов'язків державного службовця, до яких віднесено: 1) діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; 2) додержуватися принципів державної служби; 3) з повагою ставитися до державних символів України; 4) сумлінно виконувати свої посадові обов'язки; 5) виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, а також накази, розпорядження та доручен-

ня керівників, надані в межах їх повноважень; 6) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 7) додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця; 8) запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 9) додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; 10) підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Незважаючи на те, що сфера дії Закону України «Про державну службу» не поширюється на працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини (п. 6 ч. 2 ст. 2), всі названі службові обов'язки є актуальними і обов'язковими для працівників прокуратури, в т. ч. для прокурора району, і більшість з них деталізуються у Законі та відомчих актах Генерального прокурора України.

До другої групи віднесені обов'язки, які встановлюються спеціальним законодавством і, в першу чергу, Законом. У чинному Законі окремої статті відповідного змісту немає, але в Законопроекті вона вже існує. Відповідно до ч. 5 ст. 20 Законопроекту прокурор зобов'язаний: 1) неухильно додержуватися присяги прокурора; 2) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 3) не вчиняти дій, що можуть викликати сумнів у його незалежності й безсторонності, та інших дій, які дискредитують його як представника прокуратури; 4) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; 5) додержуватися вимог закону про засади запобігання і протидії корупції; 6) щорічно подавати до секретаріату Генеральної прокуратури України для оприлюднення на офіційному веб-порталі органів прокуратури декларацію про майно, до-

ходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, затвердженою законом про засади запобігання і протидії корупції; 7) додержуватись правил прокурорської етики, затверджених всеукраїнською конференцією працівників прокуратури.

Як бачимо, частково обов'язки працівника прокуратури збігаються із такими для державного службовця. Але переважно вони сформульовані таким чином, щоб конкретизувати очікувану і потрібну поведінку прокурора, враховуючи специфіку його службової діяльності.

Наступна група обов'язків – адміністративні, які безпосередньо визначають прямі обов'язки прокурора району як керівника відповідної прокуратури і обумовлені його посадою. Мова йде про обов'язок прокурора району використовувати всі надані йому законом можливості для об'єднання людських, матеріальних, фінансових ресурсів, щоб виконати завдання, що стоять перед відповідною прокуратурою. Ця група обов'язків визначається не законом, а відомчими актами і детальніше буде розкрито у подальшому розділі, присвяченому повноваженням прокурора району.

Морально-етичні обов'язки найкращим чином врегульовані Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури (далі – Кодекс) [10]. Стаття 27 зазначеного Кодексу визначає правила поведінки керівника прокуратури з підлеглими. Застосовуючи названу норму до прокурора району, можна зазначити, що він зобов'язаний: а) у відносинах з підпорядкованими працівниками поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів і приниження людської гідності; б) здійснювати добір підпорядкованих працівників, об'єктивно враховуючи їхні моральні, професійні та ділові якості; в) сприяти твор-

чому підходу працівників прокуратури до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, проявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій; г) бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників, використовуючи їх моральне та матеріальне стимулювання, у т. ч. щодо їхнього просування по службі; г) не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати необгрунтованого притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення, створення перешкод у просуванні по службі, фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей; д) сприяти утвердженню в колективах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату та ін.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що правове закріплення службових обов'язків прокурора району проявляється у певних вимогах до його поведінки. Зважаючи на те, що до структури його службових обов'язків входять як юридично оформлені вимоги стосовно службової поведінки, так і вимоги, які мають моральний характер, законодавець передбачив лише загальні підстави необхідної поведінки прокурора району, чітко закріпивши лише ті можливі порушення, що тягнуть за собою накладення стягнень.

Так само варто підкреслити, що аналіз і порівняння чинного Закону з Законопроектом приводять до висновку, що останній значно детальніше визначає як службові права, так і обов'язки кожного працівника прокуратури, в т. ч. й прокурора району, тому заслуговує на якнайшвидше прийняття.

## Список використаної літератури

1. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 237 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 р. № 1 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
4. Про прокуратуру : проект Закону України № 3541-1 від 05.11.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.01.1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Матузов Н. И. Правовая система и личность. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 376 с.
7. Ем В. С. К вопросу о принятии, содержании и сущности правовых обязанностей // Вестник МГУ : Сер. 11. Право. – 1981. – № 1. – С. 60-67.
8. Толковый словарь русского языка : в 4-х т. – Т. 2 / Под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1938. – 867 с.
9. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – С. 9.
10. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : затв. наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>