

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 340.1

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ВИХОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ірина БРУС,
 провідний науковий співробітник
 Науково-дослідного інституту
 Національної академії прокуратури України

SUMMARY

The problem of determining the legal status of prosecutors consider as subjects and objects of educational activities with regard to the theoretical and practical foundations of its implementation in prosecutions and administrative law science in this work. In this context, we offer the ways of resolving the legal status of prosecutors as on the branch, and the legislative level. The author provide a significant proposals in the form of amendments and additions to the existing norms of the law of Ukraine „On Prosecutor’s office” (2014) and other normative-legal acts, which partly regulate the activities of prosecutors of Ukraine.

Key words: legal status, educational activity, public prosecutor, investigator, teacher, student, listener.

АНОТАЦІЯ

У науковій праці розглянута проблема визначення правового статусу прокурорських працівників як суб'єктів та об'єктів виховної діяльності з урахуванням теоретичних та практичних засад його реалізації в прокурорській діяльності та адміністративно-правовій науці. У цьому контексті пропонуються окремі шляхи врегулювання правового статусу прокурорського працівника як на галузевому, так і законодавчому рівні. Авторкою надаються вагомі пропозиції у вигляді змін та доповнень до чинних норм Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) та інших нормативно-правових актів, що частково регулюють діяльність органів прокуратури України.

Ключові слова: правовий статус, виховна діяльність, прокурор, слідчий, викладач, студент, слухач.

Постановка проблеми. У теоретичному розумінні в адміністративно-правовій науці відсутній єдиний підхід серед науковців щодо визначення правового статусу суб'єктів виховної діяльності саме в органах прокуратури України, а існуюча багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення загальних аспектів правового статусу прокурорського працівника. На нашу думку, важливим є питання, з якого моменту прокурорський працівник набуває статусу суб'єкта чи об'єкта виховної діяльності, а також особливості здійснення останніми виховного впливу на об'єкти, що становлять професійний інтерес.

Актуальність теми дослідження. Окремі питання врегулювання правового статусу працівників органів прокуратури України у цілому відображені в дисертаціях В. Долежана (1991 р.), М. Мичка (2002 р.), М. Косюти (2002 р.), М. Якимчука (2002 р.), А. Пшонки (2006 р.), М. Бурбики (2007 р.), В. Сухоноса (2009 р.), Є. Поповича (2010 р.), І. Озерського (2011 р.), В. Дерев'янка (2012 р.) та ін. Водночас в досліджених наукових працях лишився поза увагою саме правовий статус суб'єктів виховної діяльності в прокурорській системі. Втім, перш ніж перейти до означення правового статусу суб'єктів виховної діяльності в органах прокуратури, необхідно провести наукову розвідку у розумінні правового статусу як загальної поняттєво-правової категорії.

Метою статті є дослідження питань оптимізації врегулювання правового статусу прокурорсько-слідчих працівників як суб'єктів виховної діяльності. Відтак завданнями означеної наукової праці є опрацювання чинного законодавства та інших нормативно-правових актів, що частково регламентують діяльність органів прокуратури

України, виокремлення в них недоліків та шляхів їх усунення. Також здійснення теоретичної розвідки стану наукових досліджень у площині обґрунтування правового статусу прокурорських працівників як суб'єктів виховної діяльності.

Виклад основних положень. Визначаючи особливості адміністративно-правового статусу посадової особи, потрібно виходити з положення про те, що «правовий статус даних суб'єктів є спеціальним щодо правового статусу громадян і не може розглядатися поза зв'язком зі змістом і обсягом основних (конституційних) прав, свобод, обов'язків і відповідальності особи» [1, с. 32]. Однак, якщо ми розглядаємо посадових осіб як суб'єктів виховної діяльності (органи прокуратури), то головну увагу потрібно зосереджувати на службово-правовому статусі, який є частиною адміністративно-правового статусу службовців і його виникнення зумовлено заміщенням особою відповідної посади.

В. Дерев'янка констатує, що особливістю правового статусу прокурорського працівника є відсутність сфери неврегульованих правом повноважень, оскільки усі нерегламентовані нормативними (галузевими) актами діяння належать до сфери забороненого, яке переважає за обсягом. Відтак для прокурорського працівника первинними є обов'язки, які і визначають у цілому межі його правового статусу [2, с. 9]. З огляду на зазначене, авторка надає визначення «адміністративно-правового статусу прокурорського працівника як визначену в нормативно-правових актах систему прав, свобод, обов'язків, обмежень, морально-правових вимог і гарантій професійної діяльності у сфері здійснення наглядових повноважень,

діяльності (представницької та обвинувальної) в суді, його соціально-правовий захист і особливості юридичної відповідальності» [2, с. 66].

Отже, систему виховної діяльності в органах прокуратури України слід розглядати у контексті взаємодії та здійснюваного виховного впливу – як «суб'єкт та об'єкт виховної діяльності». Основною умовою визначення суб'єктів виховної діяльності в органах прокуратури є їх реально здійснюваний внутрішньосистемний та зовнішній фаховий виховний вплив. Внутрішньосистемний виховний вплив здійснюється в роботі з персоналом органів прокуратури (управлінська, кадрова, навчально-педагогічна діяльність). У свою чергу зовнішній фаховий виховний вплив здійснюється лише при здійсненні конституційних функцій органів прокуратури (нагляд, представництво, обвинувальна функція, слідча діяльність).

Щодо аналізу окремих правових статусів прокурорсько-слідчих працівників як суб'єктів виховної діяльності, то насамперед слід зауважити, що у нашому дослідженні вони диференційовані на такі як: «прокурорські працівники (у тому числі ті, що перебувають на адміністративних посадах)», «науково-педагогічні працівники органів прокуратури (професорсько-викладацький склад)», «особи, що здобувають вищу освіту, та інші особи (студенти, слухачі, аспіранти та докторанти НАПУ)». Зауважимо, що до суб'єктів виховної діяльності у широкому розумінні варто віднести також Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Їх виховна діяльність щодо органів прокуратури полягає в тому, що вони мають функцію нормативного та адміністративного забезпечення процесу виховної роботи.

Нормативно термін «прокурор» визначений у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) [3] та п. 15 ст. 3 і ст. 36 КПК України (2012 р.) [4]. У свою чергу термінологічні конструкції типу науково-педагогічний працівник, що згадується у ч. 2 ст. 74, та викладацькі посади – у ч. 6 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) [3]. Правовий статус науково-педагогічних працівників, студентів, слухачів, аспірантів та докторантів НАПУ визначений у Законі «Про вищу освіту» (2014 р.) [5] та статуті Національної академії прокуратури України [6]. З теоретичних позицій поняття терміну «прокурор» в юридичній науці практично не розглядається, не повно ці терміни визначені й у Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.).

Теоретичне визначення поняття «прокурор» ми знаходимо у монографії Л. Грицаєнка (2009 р.), де вчений розглядає означеного суб'єкта прокурора як офіційну посадову особу органів прокуратури, яка перебуває на постійній або тимчасовій службі в органах прокуратури, володіє повноваженнями щодо здійснення покладених на прокуратуру функцій і завдань відповідно до встановленої Конституцією та іншими нормативно-правовими актами компетенції [7, с. 17]. У свою чергу І. Озерський надає більш лаконічне, на наш погляд, визначення поняття прокурор, під яким розуміється посадова особа органів прокуратури, яка наділена державою повноваженнями щодо реалізації функцій, покладених на неї законодавством України, та окремими нормативно-правовими актами у сфері правоохоронної діяльності [8, с. 23]. Втім, недоліком наведених дефініцій поняття «прокурор» є те, що вони були сформульовані під час дії Закону України «Про прокуратуру» (1991 р.) [9], що наразі втратив чинність, а відповідно до

нової редакції Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) дещо був змінений підхід до правового статусу прокурора, оскільки з'явилося поняття «адміністративна посада».

Відтак пропонуємо інше, на наш погляд, осучаснене й співзвучне з положеннями нового Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) визначення поняття терміну «прокурор», під яким розуміємо посадову особу органів прокуратури, яка наділена державою особливим статусом щодо здійснення організаційно-розпорядчих та управлінських функцій, а також реалізацією спеціальних завдань, покладених на неї законодавством України та окремими нормативно-правовими актами у сфері правоохоронної діяльності. Наразі суб'єктом виховної діяльності також є і слідчі органів прокуратури, оскільки згідно ч. 4 розділу XIII «Перехідних положень» Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) до початку діяльності державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України (2012 р.), слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України порядку.

Офіційно визначення поняття «слідчий» представлено в п. 17 ст. 3 КПК України (назва – Визначення основних термінів Кодексу), де слідчим визначено службову особу органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань, уповноважену в межах компетенції, передбаченої цим Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень [4]. Щодо теоретичних підходів до визначення поняття «слідчий», то варто навести декілька його дефініцій.

Так, Ю. Азаров, С. Заїка, В. Фатхутдінов вбачають під поняттям «слідчий» посадову особу, на яку покладено обов'язок провадження досудового слідства [10, с. 86]. В. Поліщук під поняттям «слідчий органів прокуратури» розуміє службових осіб, які обіймають відповідальне становище в системі органів прокуратури, наділені спеціальними процесуальними повноваженнями у кримінальному судочинстві і виконують свої обов'язки на професійній основі [11, с. 78]. Натомість ми притримуємось наукової позиції І. Озерського, який вважає, що «слідчим є посадова особа, яка має вищу юридичну освіту, необхідний рівень професійної підготовки та є придатною за психологічними та медичними критеріями до здійснення досудового слідства. Також ця особа повинна прийняти присягу певного відомства (МВС, СБУ, ПМ ДПС, прокуратури), де є слідчий апарат» [8, с. 24]. Вважаємо таке трактування повним, лаконічним і таким, що чітко відображає всю палітру особистості слідчого та вимоги до його посади.

Щодо адміністративної посади в органах прокуратури, то такий інститут з'явився в новому Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) та редакційно відображений у ст. 39 означеного закону. Метою ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) є приведення до європейських стандартів порядку призначення на керівні посади працівників органів прокуратури України. Виходячи зі змісту ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.), до адміністративних посад відносяться чиновники органів прокуратури, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та управлінських функцій. Останнє можна аргументувати тим, що як і прокурори, які призначені та виконують управлінські функції на адміністративних посадах, так і

прокурори за статусом відповідно п. 7 ст. 3 КАС України є суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

До речі, у ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) вписано, що перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури, оскільки згідно з п. 2 ч. 4 ст. 7 та ч. 1, 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) прокурори в Україні мають єдиний статус «прокурора» незалежно від адміністративної посади, яку обіймають у прокуратурі. З цього слідує, що адміністративна посада прокурора існує окремо від його загального статусу прокурора відповідної прокуратури, а відтак зобов'язує останнього виконувати повноваження та функції покладені на нього Законом України «Про прокуратуру» (2014 р.).

З одного боку, в органах прокуратури згідно ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (2014 р.) всі управлінські та організаційно-розпорядчі посади є адміністративними, однак якщо бути більш точним, то посада Генерального прокурора України все ж таки є політичною. Адже очевидним є той факт, що Генеральний прокурор України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України, що, звичайно, потребує підтримки від тієї сили, яка має в парламенті ситуативну більшість (коаліцію), а відтак і майбутнього Генерального прокурора України просуває саме ця політична сила, яка, звичайно, підтримується Президентом України. Тому вважаємо, що посада Генпрокурора має бути вписана в Законі як політична та доповнена відповідними критеріями його професійності.

Прокурори, що перебувають на адміністративних посадах, здійснюють у межах своєї компетенції заходи виховного впливу шляхом прийняття управлінських, кадрових рішень, обернених у форму наказу, розпорядження, вказівки тощо. Саме завдяки заходам виховного впливу можна домогтися сумлінності, відповідальності, принциповості та неупередженості працівників прокуратури під час виконання службових обов'язків (п. 18.5. наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» № 2 від 15 вересня 2014 року) [12]. Щодо науково-педагогічних працівників та осіб, що навчаються в НАПУ, то, як ми вже раніше зазначили, вони теж у певній мірі є суб'єктами виховної діяльності у межах навчально-виховного процесу. Основним суб'єктом виховної діяльності в Національній академії прокуратури України є її ректор, який безпосередньо здійснює управління діяльністю зазначеного закладу. Права, обов'язки та відповідальність ректора визначаються законодавством (ч. 1 ст. 34 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) і Статутом НАПУ). Ректор НАПУ діє лише в межах наданих йому повноважень (ч. 3 ст. 34 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) та Статутом НАПУ (2008 р.)).

Завідувач кафедри, як суб'єкт виховної діяльності, забезпечує організацію освітнього процесу, виконання навчальних планів і програм навчальних дисциплін, здійснює контроль за якістю викладання навчальних дисциплін, навчально-методичною та науковою діяльністю викладачів (ч. 7 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.)). Щодо кафедр НАПУ, як базових структурних підрозділів Академії, то у п. 7.31. Статуту НАПУ чітко вписано, що вони проводять, окрім навчально-методичної

та наукової, ще й виховну роботу [6]. Мається на увазі здійснення виховного впливу на поведінку осіб, які навчаються в НАПУ (студенти, слухачі, аспіранти та докторанти). Вчена рада, як суб'єкт виховної діяльності, є колегіальним органом управління НАПУ та, відповідно, у межах виховної діяльності (ч. 2 ст. 36 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) та Статутом НАПУ (2008 р.)). Науково-педагогічні працівники вищого навчального закладу (у нашому випадку – професорсько-викладацький склад НАПУ) у межах виховної діяльності зобов'язані дотримуватися норм педагогічної етики, моралі, поважати гідність осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, прищеплювати їм любов до України, виховувати їх у душі українського патріотизму і поваги до Конституції України та державних символів України (п. 3 ч. 1 ст. 58 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.)).

У цьому контексті варто згадати й про не менш важливого суб'єкта виховної діяльності – кураторів навчальних груп. В НАПУ такі куратори добираються з числа професорсько-викладацького складу, оскільки наявний педагогічний досвід дозволяє цим особам здійснювати ефективний виховний вплив на осіб, які навчаються в Академії. Вважаємо, що кандидатури кураторів в обов'язковому порядку мають бути погоджені з відділом кадрів та психологом НАПУ. Адже психолог здатен визначити, чи наявні та розвинені у такого кандидата виховні здібності, а також чи є він психологічно сумісний як наставник до підшефного.

Куратор, як наставник навчальної групи, має бути здатним передавати свій досвід, навчати і виховувати підшефних в ході спільної діяльності, планувати і контролювати їхню діяльність, успішно спілкуватися з підшефними, надавати їм приклад словом і ділом, мати міцні знання в галузі тих нормативних документів, якими керується служба, в якій він працює, добрі навички володіння необхідними озброєнням, спецзасобами та технікою, що використовуються в службовій діяльності, належно взаємодіяти з керівництвом, товаришами по службі, колегами з інших служб, підлеглими [13, с. 78].

Вищезазначені повноваження кураторів навчальних груп характерні і для ветеранів органів прокуратури, що інколи залучаються до організаційних, святкових заходів НАПУ, а відтак їх доцільно розглядати як суб'єктів виховної діяльності. Таке положення цілком узгоджується з п. 18.3 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» № 2 від 15 вересня 2014 року, де вписано, що до виховної роботи слід залучати ветеранів органів прокуратури, практикуючи запрошення їх до виступів на заняттях у Школі молодого спеціаліста, науково-практичних семінарах та конференціях [12]. На думку В. Кельби, спілкування, зустрічі з ветеранами, що проводяться у межах позанавчальних заходів з метою виховання професійної мотивації осіб, що навчаються, сприяють росту професійної спрямованості [14, с. 90, 91].

До речі, особи, які навчаються в НАПУ, також можуть виступати суб'єктами виховної діяльності. Відповідно до ч. 1 ст. 61 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) їх можна диференціювати на здобувачів вищої освіти та інших осіб, які навчаються в НАПУ. Згідно з ч. 2 ст. 61 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) здобувачами вищої освіти в НАПУ є: студент – особа, зарахована до вищого навчального закладу з метою здобуття вищої освіти ступеня бакалавра чи магістра; аспірант – особа,

зарахована до вищого навчального закладу (наукової установи) для здобуття ступеня доктора філософії; докторант – особа, зарахована або прикріплена до навчального закладу для здобуття ступеня доктора наук. Щодо інших осіб, які навчаються в НАПУ, то вони є слухачами – особи, які періодично навчаються в межах підвищення рівня своєї кваліфікації, або отримують додаткові чи окремі освітні послуги, у тому числі за програмами післядипломної освіти (ч. 3 ст. 61 Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.)).

Варто наголосити, що зазначені учасники навчального (освітнього) процесу набувають статусу суб'єктів виховної діяльності лише у разі здійснення ними функцій, пов'язаних із здійсненням виховного впливу. Наприклад, аспіранти та докторанти – при виконанні педнавчання, а студенти – під час здійснення функцій у межах студентського самоврядування чи культурно-спортивної діяльності. Враховуючи те, що колектив академічної групи є елементом у системі факторів, які мають безпосередній вплив на процес становлення майбутнього фахівця, слід розглядати ефективність та результативність виховного процесу в прямій залежності від рівня соціальної зрілості студентського колективу, його активності як суб'єкта виховання, що впливає із загальної закономірності значущості колективу у виховній системі суспільства [15, с. 50].

Тепер варто розглянути об'єкти виховної діяльності, що мають іманентну специфіку стосовно функціонування органів прокуратури України. Отже, об'єкти виховної діяльності можна розділити на категорії: учасники правозастосовної діяльності, процесу (свідки, підозрювані, обвинувачені, засуджені, відповідачі, позивачі, адвокати, судді та прокурорські працівники), науково-педагогічні працівники НАПУ, особи, які навчаються в НАПУ, якщо до вказаних осіб застосовуються кадрові, управлінські, організаційні, навчальні заходи (система стягнень та заохочень, атестаційні, кваліфікаційні, дисциплінарні комісії, лекції, семінари, стажування, підвищення кваліфікації тощо).

Висновки. Правовий статус суб'єктів виховної діяльності в органах прокуратури України потребує нормативно-правового та науково-прикладного вдосконалення, оскільки його хаотичний, лише частково регламентований характер обмежує здійснення ефективних заходів виховної діяльності в реалізації основних (наглядова, представницька, обвинувальна, слідча) та забезпечувальних (управлінська та кадрова) функцій прокуратури. Щодо специфіки правового статусу прокурорських працівників як суб'єктів виховної діяльності, то варто зазначити, що останні можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами виховної діяльності залежно від виконання покладених на них завдань. Перспективними вбачаються напрями розробки спеціальних методик, програм у межах реалізації забезпечувальної виховної функції органів прокуратури України.

Список використаної літератури

1. Петришин О. В. Статус службової особи : природа, структура, спеціалізація / О. В. Петришин. – К. : УНКВО, 1990. – 76 с.
2. Дерев'яно В. В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури України : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. В. Дерев'яно. – К., 2012. – 237 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України : чинне законодавство від 19 листопада. – К., 2012. – 382 с.
5. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
6. Статут Національної академії прокуратури України : схвалено Вченою радою Національної академії прокуратури України від 31 січня 2008 р. (протокол № 1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.akademia.gp.gov.ua>.
7. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні у світлі сучасного світового досвіду : [монографія] / Л. Р. Грицаєнко. – Вінниця : Державна картографічна фабрика, 2009. – 576 с.
8. Озерський І. В. Правові та психологічні засади прокурорської діяльності : дис. доктора юрид. наук : спец. 19.00.06 / І. В. Озерський. – К., 2011. – 664 с.
9. Про прокуратуру : Закон України від 5 лист. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С. 793.
10. Азаров Ю. І. Кримінально-процесуальне право України : [навч. посіб.] / Ю. І. Азаров, С. О. Заїка, В. Г. Фатхутдінов. – К. : КУТЕП, 2008. – 430 с.
11. Поліщук В. Реформування досудового слідства в органах прокуратури / В. Поліщук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 5(23). – С. 76—83.
12. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України № 2 від 15 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
13. Бовыкин В. И. Новый менеджмент: (управление предприятиями на уровне высших стандартов: теория и практика эффективного управления). – М. : ОАО Издательство «Экономика», 1997. – 368 с.
14. Кельба В. Г. Виховання професійних якостей у майбутніх офіцерів оперативно-розшукових органів прикордонних військ України : дис. канд. пед. наук : спец. 20.02.02 / В. Г. Кельба. – Хмельницький, 2002. – 219 с.
15. Бондаренко О. В. Адміністративно-правові засади виховної діяльності вищих навчальних закладів України : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Бондаренко. – Херсон, 2012. – 203 с.