

КАЛЬЧУК О. М.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Київський інститут інтелектуальної
власності та права Національного
університету «Одеська юридична
академія»)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.54>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Стаття присвячена аналізу правового регулювання службових розслідувань в органах прокуратури України. Автор розглядає дві основні концепції правового регулювання: широкий і вузький підходи. Широке розуміння правового регулювання охоплює всі форми впливу держави на суспільні відносини через право, тоді як вузький підхід зосереджений на нормативному встановленні стандартів і меж поведінки. У статті також подано детальний аналіз наукових поглядів провідних вітчизняних правознавців, таких як П.М. Рабінович, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк та інших. На підставі визначень, які дають представники кожного з підходів, автор виводить узагальнене визначення щодо правового регулювання в контексті службового розслідування в органах прокуратури.

Автором досліджено законодавство України, яким здійснюється регулювання процедури службового розслідування в органах прокуратури. Приділено увагу принципам та вихідним положенням, які встановлюються нормативно-правовими актам в аспекті діяльності органів прокуратури, зокрема Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру». Автор зазначає, що хоча Закон України «Про прокуратуру» визначає основи організації прокуратури та загальні принципи її діяльності, однак питання службових розслідувань у законодавстві майже не регулюється. Більше того, протягом тривалого часу у профільному законі навіть не було згадок про службові розслідування. Окрему увагу приділено Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, оскільки це є основним нормативним документом, який визначає підстави та порядок проведення службового розслідування стосовно прокурорів всіх рівнів.

Стаття підкреслює необхідність вдосконалення нормативно-правових актів, зокрема чіткішого визначення приводів і підстав для проведення службових розслідувань, а також розмежування дисциплінарного провадження та службового розслідування. Автор наголошує на важливості узгодження термінології та запровадження змін до законодавства для забезпечення правової визначеності та ефективності службових розслідувань в органах прокуратури.

Ключові слова: *правове регулювання, службове розслідування, органи прокуратури, законодавство України, адміністративне право.*

Kalchuk O. M. Legal regulation of internal investigations in prosecutor's offices

The article is devoted to the analysis of legal regulation of internal investigations in the prosecutor's office of Ukraine. The author examines two main concepts of legal regulation: broad and narrow approaches. The broad understanding of legal



regulation covers all forms of the State's influence on social relations through law, while the narrow approach focuses on the normative establishment of standards and limits of behavior. The article also provides a detailed analysis of the scientific views of leading national legal scholars, such as P.M. Rabinovich, I.P. Golosnichenko, A.T. Komziuk and others. Based on the definitions provided by the representatives of each approach, the author derives a generalized definition of legal regulation in the context of internal investigation in the prosecution authorities.

The author examines the Ukrainian legislation which regulates the internal investigation procedure in the prosecution bodies. Attention is paid to the principles and initial provisions established by legal acts in the aspect of the prosecution bodies' activities, in particular, the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecution Service". The author notes that although the Law of Ukraine "On the Public Prosecutor's Office" defines the basics of the organization of the Public Prosecutor's Office and the general principles of its activities, the issue of internal investigations is hardly regulated by law. Moreover, for a long time the specialized law did not even mention internal investigations. Special attention is paid to the Instruction on the Procedure for Conducting Internal Investigations of Prosecutors, as it is the main regulatory document that defines the grounds and procedure for conducting internal investigations of prosecutors at all levels.

The article emphasizes the need to improve regulations, in particular, to more clearly define the reasons and grounds for conducting internal investigations, as well as to distinguish between disciplinary proceedings and internal investigations. The author emphasizes the importance of harmonizing terminology and introducing amendments to legislation to ensure legal certainty and effectiveness of internal investigations in the prosecution authorities.

Key words: *legal regulation, internal investigation, prosecution authorities, Ukrainian legislation, administrative law.*

Вступ. Реформа прокуратури, яка спрямована на її перезапуск та підвищення ефективності загалом, в першу чергу безпосередньо залежить від її працівників. Одним з способів підвищення відповідальності за виконання покладених державою обов'язків є проведення службових розслідувань. Реалізація процедури службового розслідування, особливо якщо це стосується органів державної влади, вимагає чіткого регулювання, зокрема, встановлення та визначення ключових принципів, етапів, суб'єктного складу тощо. Відтак якість правового регулювання даної процедури безпосередньо впливає на результативність його проведення та подальше покращення органів прокуратури. Тому важливо дослідити стан правового регулювання службового розслідування в органах прокуратури, відзначити його основні елементи та вказати, які напрями потребують подальшого доопрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику окремих аспектів проблематики правового регулювання службових досліджень в органах прокуратури різною мірою досліджували, зокрема: П.М. Рабінович, І.П. Голосніченко, І.Б. Шахова, О.І. Остапенко, В. О. Галушко, А.М. Бандурка, Є.М. Попович та інші. Проте узагальненого дослідження правового регулювання службових досліджень в органах прокуратури, зокрема аналіз напрямів покращення розвитку законодавства в даному питанні, проведено не було, через що дана тема потребує окремого висвітлення.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття сутності правового регулювання службових досліджень в органах прокуратури, аналіз чинного законодавства, що регулює дану процедуру, та дослідження напрямів його покращення.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах реформи прокуратури особливого значення набуває проблема удосконалення системи правового регулювання процедури службового розслідування в органах прокуратури. Разом з тим, попри загальнозживаність поняття «правового регулювання» відсутня єдина його дефініція.



Аналіз юридичної наукової літератури дає підстави стверджувати, що розуміння поняття «правове регулювання» розглядається, як у широкому, так і у вузькому значенні. Прибічники першого підходу розкривають дане поняття через його порівняння із поняттям «правового впливу», оскільки підтримують думку, що правове регулювання є всіма формами впливу держави на свідому поведінку суб'єктів суспільних відносин, за допомогою різноманітного спектру чинників: норм права, актів застосування права, юридичних договорів, правовідносин, забезпечення реалізації норм права, у тому числі примусовою силою державного апарату, законність і правопорядок тощо. Вони вважають, що правове регулювання засноване на складній взаємодії правової свідомості, принципів права, правових норм, актів їх тлумачення і застосування, юридичних фактів, правових відносин, суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, актів реалізації юридичних норм, правової культури, законності тощо.

Так, П.М. Рабінович розглядає правове регулювання як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку. [1, с.165]. А цінність правового регулювання, за його словами, це його реальна позитивна (корисна) значущість для існування і розвитку особи, соціальних спільнот, груп, об'єднань, для всього суспільства загалом [1, с. 171].

І.П. Голосніченко вважає правове регулювання частиною правового впливу, його особливий порядок, що відзначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації. [2, с.89].

На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це 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.47].

Згідно з уявленнями А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права, вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [4, с. 62].

Відтак, на основі вищезазначених дефініцій, можна стверджувати, що згадані науковці дотримуються позиції, відповідно до якої «правове регулювання» та «правовий вплив» як конкретне і загальне. Тобто в такому випадку, «правове регулювання» аналізується через інструментальний підхід до права, який розглядає право, як засіб досягнення впливу на відносини в суспільстві.

Прибічники другого, вузького, підходу розглядають правове регулювання як один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної і можливої поведінки. Зокрема, зазначається, що правове регулювання не можна розуміти як всі форми і засоби, що використовуються державою для упорядкування суспільних відносин, оскільки вплив може здійснюватися, як правовими (юридична освіта, розвиток правової культури), так і неправовими (моральні, соціальні або релігійні норми тощо) засобами.

На думку Б.В. Сабецького, правове регулювання – це закріплення у правових нормах певного рівня суспільних відносин, забезпечення їх стабільності через постійний контроль, відновлення правовими засобами їх порушень, приведення їх у відповідність з існуючими нормами права [5, с.9]. «Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупністю правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток», – пише В.П. Плавич [6, с.7].

Н.М. Оніщенко під правове регулювання визначає як регламентація суспільних відносин засобами загальнообов'язкових правил поведінки і заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечується в необхідних випадках державним примусом. Категорія «правове регулювання», на його думку, виражає динамічну сутність всієї юридичної надбудови, вона характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості на дійсність [7, с. 47].

Аналіз дефініцій прихильників вузького підходу дає підстави стверджувати, що в такому випадку розуміння «правового регулювання» розкривається через нормативно-юридичний



підхід до праворозуміння, в якому право розкривається як сукупність офіційно визнаних державою норм, що виступають мірилом юридичного характеру та правомірності поведінки суб'єктів. Позитивною рисою даного підходу є визначення зв'язку правового регулювання з суспільними відносинами.

Відтак, підсумувавши вищевикладені дефініції, та оцінивши переваги кожного з підходів, в контексті проблематики даного дослідження, можна дійти узагальненого висновку, що правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури – це система нормативно-правових положень, яка регламентує суспільні відносини, що виникають під час проведення службового розслідування, визначаючи юридичний зміст даної процедури, упорядковуючи зазначені суспільні відносини.

Аналіз правового регулювання службового розслідування в органах прокуратури варто розпочати із положень Конституції України, яка встановлює загальні норми функціонування прокуратури в Україні. Так, Конституція регламентує правовий статус прокурорських органів, визначаючи їх основні функції, а також організаційні засади керівництва цією системою органів. 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 [8].

Також Конституція визначає основні закріплені перелік ключових, непорушних прав людини, дотримання яких гарантується в межах будь-яких правовідносин, у тому числі пов'язаних із службовим розслідуванням, а також регламентує основоположні загальноправові принципи проведення службових розслідувань та визначає їх зміст, зокрема принцип верховенства права.

Хоч зазначений принцип не розкривається в положеннях Конституції, натомість, Конституційний Суд України у Рішенні від 02.11.2004 № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [9].

Аналізуючи основи нормативно-правового регулювання службового розслідування в органах прокуратури, варто також звернутися до положень профільного закону, а саме Закону України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (далі – Закон). Даним Законом визначено правові засади організації і діяльності прокуратури України, зокрема принципи, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Також у Законі приділено окремий розділ 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. Зокрема, відповідно ч. 1 ст. 49 Закону на прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: 1) догана; 2) заборона 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 [10].

Щодо безпосередньої згадки службових розслідувань, то Закон визначає тільки обов'язок Генерального прокурора зазначити у щорічному звіті про діяльність прокуратури, який подається до Верховної Ради України, інформацію про кількість проведених службових розслідувань, інформацію щодо приводів і підстав для їх призначення та проведення і щодо прийнятих рішень за результатами проведення таких службових розслідувань.



Особливу увагу у питанні правового регулювання службового розслідування в органах прокуратури варто приділити Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, яка затверджена Наказом Генерального прокурора № 202 від 16 червня 2021 року (далі – Інструкція) [11].

Відповідно до пункту 3 розділу I Інструкції службове розслідування – комплекс заходів, які здійснюються відповідно до цієї Інструкції з метою з'ясування обставин, що стали підставами для його призначення.

Грунтуючись на такому визначенні та комплексному аналізі положень Інструкції, можна зробити висновок, що завданням проведення службового розслідування є встановлення передбачених Інструкцією фактів, а саме: обставини (час, місце, наслідки тощо) події, у зв'язку з якою проводиться службове розслідування; правомірність дій (бездіяльності) прокурора, що призвели до події чи безпосередньо передували їй; наявність чи відсутність порушень положень законів чи інших нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, а також встановлення осіб, які їх допустили; наявність чи відсутність у діянні прокурора ознак дій, що порочать звання прокурора, порушень Присяги прокурора і правил прокурорської етики, дисциплінарного проступку, їх мотиви.

Окрім цього, можна також виділити більш загальні та довгострокові завдання, як-от:

- 1) забезпечення охорони службово-трудових відносин, що включає аналіз причин порушення норм чинного законодавства, запобігання їх порушенню та уникнення інших суттєвих недоліків під час виконання працівником прокуратури своїх обов'язків в майбутньому;
- 2) попередження безпідставного притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Приводом для призначення службового розслідування відповідно до пункту 1 розділу II Інструкції можуть бути: 1) звернення (скарги, заяви) і повідомлення громадян, народних депутатів України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від підпорядкування і форм власності, об'єднань громадян та засобів масової інформації, які містять фактичні дані, що можуть бути перевірені; 2) доручення посадових осіб, уповноважених на призначення службових розслідувань; 3) подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припис Національного агентства з питань запобігання корупції; 4) письмовий запит члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, яким у ході дисциплінарного провадження здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою (заявою); 5) рапорт прокурора, в тому числі щодо ініціювання проведення службового розслідування для спростування безпідставних звинувачень або підозр стосовно нього; 6) повідомлення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора.

Разом із приводами Інструкція визначає підстави для призначення службового розслідування, а саме: 1) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів; 2) допущення витоку мовної та видової інформації на об'єктах інформаційної діяльності органів прокуратури, розголошення конфіденційної, службової інформації або інформації, яка містить таємницю, що охороняється законом (крім державної таємниці), втрату, пошкодження службових документів і матеріалів, печаток, штампів, іншого майна прокуратури, порушення пропускового режиму до службових приміщень прокуратури; 3) втрату або викрадення службового посвідчення прокурора, електронного ключа доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань; 4) порушення, допущене посадовими особами органів прокуратури, що призвело чи могло призвести до нецільового використання бюджетних коштів та втрат; 5) загибель чи травмування прокурора під час виконання службових обов'язків, посягання на життя, здоров'я, житло та майно прокурора чи його близьких родичів, пов'язані зі службовою діяльністю прокурора; 6) неправомірне втручання в діяльність прокурора; 7) подію, яка сталася за участі прокурора та викликала негативний суспільний резонанс; 8) використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або



приватних інтересів третіх осіб; 9) вчинення прокурором дій, що містять ознаки кримінальних правопорушень, у тому числі корупційних, або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 10) керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або відмову від проходження огляду з метою виявлення стану сп'яніння; 11) подання в Декларації добросовісності прокурора недостовірних (у тому числі неповних) тверджень; 12) порушення прокурором вимог, заборон або обмежень, встановлених Законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру»; 13) вчинення прокурором інших дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та невідкупності органів прокуратури.

Проаналізувавши викладені в Інструкції приводи та підстави для призначення службового розслідування, варто зазначити, що відмінність між ними в контексті конкретно цієї Інструкції полягає у тому, що «приводами» є обставинами, які містять в собі інформацію щодо можливого вчинення порушень службової дисципліни, а підстави – це конкретні юридичні факти, які відображають об'єктивну дійсність.

Однак використання зазначених понять для різних цілей є порушенням правил юридичної техніки. Адже відповідно до Словник української мови в 11 томах «привід - підстава (справжня або вигадана), причина яких-небудь дій, вчинків» [12]. Більш доречним було б викладення підстав, згаданих у Інструкції, в Законі України «Про прокуратуру», цим самим врегулювати основи процедури проведення службових розслідувань в органах прокуратури на рівні закону.

Таке доповнення до Закону також додатково дозволить розмежувати дисциплінарне провадження та службове розслідування, оскільки на даний момент це не робить ні Закон, ні Інструкція. Ба більше, із положень Інструкції створюється уявлення про те, що службове розслідування є паралельною дисциплінарному провадженню процедурою, адже абзац другий пункту 4 розділу I містить таку норму: «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)».

Висновок. Правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури це комплексний процес, який ґрунтується на положеннях нормативних актах різної юридичної сили. Правове регулювання службових розслідувань має на меті забезпечити не лише законність, а й справедливість у розслідуванні порушень, допущених прокурорами, шляхом чіткого визначення обставин, що призводять до необхідності проведення розслідування, а також правових наслідків таких порушень.

Проведений аналіз зазначеної проблематики дає підстави зробити висновки, що наразі правове регулювання службових розслідувань в органах прокуратури є недосконалим, так як відсутня системність та логічна послідовність правових норм, що регулюють дані правовідносини. Відтак існує необхідність у подальшому розвитку законодавства в контексті даного питання, зокрема шляхом доповнення Закону України «Про прокуратуру» нормами, які визначають законодавчу основу для проведення службових розслідувань.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 9-те вид. Львів : Край, 2007. 192 с.
2. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І. П. Голосніченко. К. : Вища школа, 1991. 207 с.
3. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.



4. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.07 / А.М. Куліш. Харків, 2003. 177 с.
5. Сабецький Б. В. Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Б. В. Сабецький ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 20 с.
6. Плавич В. П. Правове регулювання ринкових економічних відносин. *Правова держава*. 2002. Вип. 4. С. 175–184.
7. Оніщенко Н. М. Правове регулювання, правовий вплив та правове забезпечення: індекс взаємовизначеності. *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 46-53.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004.: Справа № 15-рп/2004. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>
10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів: Наказ Генерального прокурора від 16.06.2021 р. № 202. *Верховна Рада України* офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0202905-21#Text>
12. ПРИВІД Академічний тлумачний словник української мови. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <https://sum.in.ua/s/pryvid>

