

*Лавренко Б. В.,
аспірант*

*Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

ЩОДО ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Анотація. У статті аналізуються особливості дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури у зв'язку з прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», що є основним кроком на шляху до реформування системи прокуратури. Відповідно до місця, яке посідає прокуратура України в системі державних правоохоронних органів, розглянуто підстави притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності; функції, повноваження та завдання новоствореного органу – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Проаналізовано поняття: «дисциплінарний проступок», «дисциплінарна відповідальність», «професійна етика працівників прокуратури».

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, дисциплінарний проступок.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України велике значення має ефективність функціонування всіх державних органів, серед яких особливе місце посідають органи прокуратури як гаранті законності й захисту прав і свобод людини. Належна реалізація покладених на працівників органів прокуратури завдань і функцій можлива лише за умови, що службові обов'язки і службова дисципліна будуть належним чином дотримані. Певні зміни, що відбулись завдяки прийняттю нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, поставили на порядок денний питання щодо необхідності визначення особливостей, умов і порядку притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Наявні наукові праці також свідчать про те, що інститут дисциплінарної відповідальності входить до кола питань, які потребують дослідження. Окрема увага приділяється цьому питанню в наукових працях таких учених, як І.М. Волкова, Г.С. Іванова, О.П. Ігнатенко, М.І. Іншин, П.М. Каркач, В.С. Ковригіна, О.Д. Новак, С.В. Подкопаєва, Є.М. Попович, С.М. Прилипка, О.В. Сердюченко, С.О. Шатрава, О.О. Шандула, О.М. Ярошенко та інші. Проте зміни, що відбуваються в правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури, актуалізують потребу його переосмислення в умовах сучасності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури є однією з основних складових реформування всієї системи прокуратури України. Проте визначення терміна «дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури» не подано в законних чи підзаконних нормативних актах. Також не передбачено єдиного законодавчого врегулювання поняття «дисциплінарний проступок» (чинний Кодекс законів про працю України не містить його легального визначення). У Законі України «Про

прокуратуру» (далі – Закон) [1] закріплено лише визначення дисциплінарного провадження, що є процедурою розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів заяви, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Дисциплінарна відповідальність, згідно з чинним законодавством України, настає за порушення трудової дисципліни й службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і в бездіяльності, допускатися як свідомо, так і з необережності.

Важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій є компетентність і особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури. Вимоги до особистих якостей і норм поведінки прокурорів виражаються в закріпленні службових обов'язків і встановленні професійних стандартів у таких нормативних актах, як Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури України (далі – Статут), Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури тощо. Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 67 Закону, передбачено затвердження нового Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, необхідність оновлення якого зумовлена належністю працівників прокуратури до особливої категорії державних службовців.

За змістом ст. 46 Закону, особи, вперше призначені на посади старших прокурорів і прокурорів прокуратур, слідчих прокуратури, приймають Присягу працівника прокуратури [1]. Складаючи Присягу, працівник прокуратури покладає на себе не лише певні службові зобов'язання, передбачені законодавством, а й відповідальність за їх виконання в моральному та етичному аспектах.

У ст. 43 Закону передбачено підстави, за яких працівника органу прокуратури можна притягнути до дисциплінарної відповідальності, а саме:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необгрунтоване зволікання з розглядом звернення;
- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру;
- 5) учинення дій, що ганьблять звання прокурора й можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності й непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два й більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів у тому числі шляхом публічних висловлювань стосов-

но їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;

9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Чітке визначення та нормативне закріплення підстав є позитивною новелою нового Закону, адже вона надає вичерпний перелік умов, за яких працівник прокуратури може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності, що не підлягає розширенню. Наведені підстави призводять до унеможливлення зловживань у цій сфері.

За порушення однієї з указаних норм до працівника прокуратури застосовуються заходи дисциплінарного впливу, які виражаються в дисциплінарних стягненнях, передбачених законодавством. Закон закріплює три форми стягнень: 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 України); 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівника прокуратури за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який ганьбить його як працівника прокуратури, в Статуті є розширеним, порівняно із Законом. Зокрема, у Статуті вказано такі дисциплінарні стягнення: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину [2].

Проте нині чинний Статут затверджено Постановою Верховної Ради України, що ставить питання щодо юридичної сили такого акта. Підтвердженням цьому є думка судді Конституційного Суду України П.Б. Євграфова в рішенні Конституційного Суду України від 22 червня 2004 року у справі № 1-25/2004 (Справа про Дисциплінарний статут прокуратури): «Статут, затверджений Постановою Верховної Ради України як нормативно-правовий акт, за формою не є законом, хоча у ньому закріплено положення з питань організації і діяльності прокуратури, які відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України визначаються виключно законами України. Отже, в цьому контексті Статут має бути визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) повністю...» [3].

Багато науковців висловлюють думку про необхідність прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» найближчим часом, зазначаючи, що проект цього Закону відповідає реаліям сьогодення й містить оновлені норми, які комплексно регулюють питання дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури.

Є.М. Попович зазначає, що потреба в існуванні Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого спеціальним законодавчим актом, зумовлюється кількома чинниками. По-перше, специфікою діяльності органів прокуратури, на які покладено виконання конституційних функцій, що не збігаються з функціями інших органів. По-друге, підвищеним рівнем державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй діяльності. По-третє, наявністю певних ризиків, пов'язаних із вирішенням складних і конфліктних ситуацій і підвищеним рівнем психологічного напруження працівників [5, с. 23].

Відповідно до ст. 50 Закону, прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного прова-

дження, до адміністративного суду або до Вищої ради юстиції протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення (у 2015 році Радою не розглядалися скарги прокурорів на рішення про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, а також матеріали про порушення прокурорами вимог щодо несумісності їхніх посад із зайняттям діяльністю, забороненою Конституцією та законами України).

Подання адміністративного позову до суду на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді. Зазначена позиція має позитивний вплив на реформування органів прокуратури, оскільки надає більший правовий захист працівникам прокуратури порівняно з нині чинним Дисциплінарним статутом прокуратури України [2], так як, відповідно до ст. 14, наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк із дня ознайомлення з наказом [4].

Запровадження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів як незалежного від керівництва прокуратури органу прокурорського самоврядування та наділення її значними повноваженнями, на нашу думку, є вагомим позитивним новелою Закону у сфері дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. В Україні була змінена так звана «класична модель» здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора й установлена європейська модель, яка базується на утвердженні незалежних спеціалізованих органів із дотриманням законодавчо закріпленої процедури дисциплінарного провадження про накладення дисциплінарних стягнень, а не керівниками прокуратур одноосібно. Новостворений орган, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія, не виступає як «декоративний», а має цілком реальні та вагомі інструменти впливу, урегульовані механізми реалізації своєї діяльності.

Згідно із Законом, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, що, відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір обійняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення і звільнення прокурорів із посади. Експертне бачення формування Комісії викладено в законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо особливостей функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протягом перехідного періоду)» № 4281. Відповідно до цього, будуть проведені чесні та об'єктивні конкурси на посади в Генеральній прокуратурі й регіональних прокуратурах, відкрито доступ до них правникам без досвіду прокурорської роботи, гарантовано реалізацію європейського принципу незалежності прокуратури від політичних впливів. До складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років, із яких п'ять прокурорів, двоє учених, один адвокат, троє представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – правозахисники, представники громадських організацій. Зокрема, на веб-сайті Генеральної

прокуратури є перелік кандидатів для призначення членами Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що складається зі 108 осіб. Відповідно до пункту 61 розділу XIII Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру», у квітні 2016 року в Генеральній прокуратурі України проведено всеукраїнську конференцію працівників прокуратури. На виконання положень статей 67, 71, 74 Закону конференцією призначено 11 членів Ради прокурорів України та 5 членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Однак, на думку С.В. Подкопаєвої й О.П. Ігнатенко, враховуючи те, що до компетенції Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії входять також такі не менш важливі питання, як добір кандидатів на посади прокурорів, переведення та звільнення прокурорів із посад, реальна ефективна здатність органу в кількісному складі 11 осіб викликає питання.

У Законі чітко передбачено суб'єктів ініціювання такого виду юридичної відповідальності, як дисциплінарна відповідальність прокурорів. Зокрема, визначено, що право на звернення до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Зразок заяви, розміщений на веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, надає можливість указати необхідну інформацію під час подання звернення. Заява реєструється Секретаріатом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у день її надходження, за допомогою автоматизованої системи визначається член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження, який проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у скарзі (заяві). До завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений із посади прокурора у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням. Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні Комісії, рішення по якому приймається більшістю голосів від свого загального складу. Під час прийняття рішення в дисциплінарному провадженні враховуються характер проступку, його наслідки, особа прокурора, ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення. Прийняте рішення опубліковується на веб-сайті Комісії в семиденний строк.

Законом передбачена можливість визнання прокурора таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності до закінчення річного строку прокурора, якщо він не допустив порушення законодавства та сумлінно й професійно здійснював свої службові обов'язки. Ця норма оформлюється рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів на підставі клопотання керівника відповідного органу прокуратури, однак не раніше як через шість місяців із дня накладення дисциплінарного стягнення; а в разі накладення такого дисциплінарного стягнення, як заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, – після закінчення половини строку, визначеного Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

На прокурора покладено обов'язок неухильного додержання положень Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури [9]. Цим деонтологічним Кодексом установлені основні принципи й моральні норми, якими повинні керуватися працівники прокуратури під час виконання службових обов'язків і поза службою. О.С. Проневич указує, що пріоритетними завданнями Кодексу визначено забезпечення

ефективного здійснення працівниками службових обов'язків, підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до прокуратури, формування в працівників прокуратури на основі загальнолюдських цінностей морально-етичних імперативів, що визначають їхню здатність протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність і дотримуватися принципової морально-правової позиції у взаєминах із керівництвом, колегами, інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації тощо [8, с. 219].

Як зазначає О.О. Шандула, порушенням прокурорами правил професійної етики потрібно приділити окрему увагу. Етику прокурора в юридичній науці визначають як вид професійної етики, передбачену правилами моделі належної поведінки прокурорів у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає загальноприйнятим нормам моралі, а також кращим уявленням про прокуратуру та її працівників. Очевидно, що порушення прокурорами моральних засад прокурорської діяльності тягне за собою підірив особистого іміджу працівника та зниження авторитету прокуратури в суспільстві [6, с. 122].

Дослідження, проведені Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова в липні 2015 року, щодо громадської думки населення України доводять, що найвищий рівень недовіри громадян стокується судів і прокуратури, становить 51,4% [7]. Прокурори та слідчі у своїй професійній і позаслужбовій діяльності повинні утримуватися від вчинків, що підривають авторитет прокуратури, честь і гідність працівника прокуратури, викликають сумнів у його об'єктивності, неупередженості. Тому під час виконання цих обов'язків для працівників органів прокуратури недопустиме порушення дисципліни, вони повинні суворо дотримуватися чинного законодавства, відповідати загальним уявленням про належну професійну поведінку та бути відданими своїй справі.

Висновки. Питання притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності вимагають глибокого та всебічного дослідження особливо в наш час на шляху до реформування всієї системи прокуратури України. Доцільність і необхідність проведення реформи цього органу не викликає жодного сумніву. У розділі VI «Дисциплінарна відповідальність прокурора» нового Закону України «Про прокуратуру» комплексно врегульовано питання особливостей притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, закріплено чіткий перелік підстав, список дисциплінарних стягнень і законодавчо визначено повноваження спеціально створеного органу – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Література:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2004 року в справі № 1-25/2004 (Справа про Дисциплінарний статут прокуратури) // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 3. – С. 15.
4. Іванова Г.С. Соціально-правове забезпечення та гарантії діяльності працівників прокуратури в умовах реформування органів прокуратури України / Г.С. Іванова // Право та інноваційне суспільство: електрон. наук. вид. – 2015. – № 1 (4). – [Електронний ресурс]. – Ре-

- жим доступу : <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Ivanova.pdf>.
5. Попович Є. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення / Є. Попович // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – С. 22–26.
 6. Шандула О.О. Деякі проблеми визначення етичних засад діяльності прокурора / О.О. Шандула // Науковий вісник Херсонського університету. – 2015. – № 5. – С. 120–123.
 7. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Громадська думка населення України: 2010–2015. Що змінилося? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relezy/komu-bilshe-dovirjajut-ukrainci--vladi_-gromadskosti_-zmi_.htm.
 8. Проневич О.С. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: доктринальне обґрунтування і легальне закріплення / О.С. Проневич // Вісник ХНУВС. – 2015. – № 3. – С. 213–222.
 9. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : Наказ Ген. прокуратури України від 28 листоп. 2012 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html.

Лавренко Б. В. К вопросу о дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры

Аннотация. В статье анализируются особенности дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры в связи с принятием нового Закона Украины «О прокуратуре», что является основным шагом на пути к реформированию системы прокуратуры. Согласно месту, которое занимает прокуратура Украины в системе госу-

дарственных правоохранительных органов, рассмотрены основания привлечения работников органов к дисциплинарной ответственности; функции, полномочия и задачи созданного органа – Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. Проанализированы понятия: «дисциплинарный проступок», «дисциплинарная ответственность», «профессиональная этика работников прокуратуры».

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров, дисциплинарный проступок.

Lavrenko B. About the question of bringing prosecutors to disciplinary liability

Summary. The article is devoted to understanding the specifics of the legal consolidation of prosecutors disciplinary. It analyzes the features of disciplinary prosecutors in connection with the adoption of the new Law “On Prosecutor’s Office”, which is a major step towards reform of the prosecution system. The author characterized the questions of grounds of disciplinary responsibility determination of prosecutor workers of Ukraine. The legislation is analyzed in relation to the order of consideration the cases of disciplinary offense. It’s analyzed the concept of “disciplinary offense”, “disciplinary responsibility”, “professional ethics of prosecutors”.

Key words: discipline, qualification commission of prosecutors, disciplinary offense.