

Анна Василівна **ПРИСЯЖНА**

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0809-4657>

e-mail: a_prysiashna@univer.km.ua

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ: ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК ТА ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Статтю присвячено питанням, пов'язаним із притягненням прокурорів до дисциплінарної відповідальності в Україні. Дисциплінарна відповідальність є видом юридичної відповідальності, яка порівняно з іншими є найпоширенішим і часто застосовуваним до прокурорів. Варто зауважити, що наявність та закріплення на законодавчому рівні дисциплінарної відповідальності прокурорів не суперечить європейським стандартам та є виправданим, оскільки такий вид відповідальності постає не тільки гарантом виконання прокурорами своїх обов'язків, забезпечення прав громадян, суспільства та держави, а й сприяє запобіганню правопорушень з боку самих прокурорів.

Ключові слова: прокурор, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне стягнення, дисциплінарне провадження

ВСТУП

Дисциплінарна відповідальність є видом юридичної відповідальності, яка порівняно з іншими є найпоширенішим і часто застосовуваним до прокурорів. Дисциплінарна відповідальність є не тільки гарантом виконання прокурорами своїх службових обов'язків, а й забезпеченням прав громадян, суспільства та держави, на професійний і справедливий захист та гарантування їх прав, свобод та інтересів. Неможна стверджувати, що нині практика притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності є чітко виробленою і однозначною. Як теорія, так і практика притягнення прокурорів до відповідальності потребують серйозного осмислення, запровадження нових підходів з метою підвищення її ефективності. Взагалі, дисциплінарну відповідальність прокурорів спрямовано на формування відповідального професійного підходу та припинення правопорушень у правовій сфері, зокрема корупційного складника.

МЕТА статті – дослідження сутності, значення та розроблення теоретичних положень і практичних рекомендацій із вдосконалення правового механізму притягнення прокурорів в Україні до дисциплінарної відповідальності.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття базується на працях вітчизняних вчених, а також на матеріалах періодичних видань, статистичних збірниках. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Побудова результативної процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за вчиненні ними дисциплінарні проступки є дієвим методом для побудови нової прогресивної системи прокуратури. Водночас досконала процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності може відігравати роль важливої гарантії незалежності прокурора.

Розглядаючи поняття дисциплінарної відповідальності прокурорів, з доктринального погляду, вона є особливим, самостійним видом юридичної відповідальності, яка застосовується у професійній діяльності спеціальних суб'єктів – прокурорів. Ще одним підтвер-

дженням того, що дисциплінарна відповідальність прокурорів є спеціальним видом відповідальності, є те, що підстави дисциплінарної відповідальності, процедура дисциплінарного провадження, орган, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, види дисциплінарних стягнень, які накладаються на прокурорів, порядок їх накладення та зняття, а також оскарження рішень дисциплінарного органу все це передбачено спеціальним Законом України (ЗУ) «Про прокуратуру» [1].

Що стосується підстави юридичної відповідальності, то в юридичній літературі вона розглядається у двох напрямках – правовому і фактичному. Правовий аспект розглядає підставою відповідальності наявність у законодавстві держави правової норми, яка регулює певні відносини; фактичний, зі свого боку, – вчинення протиправної, забороненої правом дії (бездіяльності), тобто мається на увазі вчинення правопорушення. Тут приходимо до висновку, що без правопорушення немає відповідальності [2, с. 115]. Тому фактичною підставою для дисциплінарної відповідальності прокурора є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Все ж є недосконалим у законодавчому регулюванні дисциплінарної відповідальності прокурорів відсутність визначення поняття «дисциплінарний проступок прокурора», а також складу такого проступку. Така ситуація призводить до неефективності та певної невизначеності у застосуванні дисциплінарної відповідальності до прокурорів.

Відповідно до положень ЗУ «Про прокуратуру» усі дисциплінарні функції знято з Генерального прокурора та керівників відповідних прокуратур та передано їх до спеціально утвореного незалежного органу. Такий перехід відбувся у 2017 р. і тоді ж розпочала свою діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП), що безсумнівно є позитивним кроком законодавця. Але відповідно до ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [3] діяльність КДКП припинено. Рівно за два роки (з початку жовтня 2021 р.) кваліфікаційно-дисциплінарний орган прокурорів відновив свою роботу у новому складі як відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження. Правове регулювання діяльності відповідного органу у

дисциплінарному провадженні не зазнало принципових змін, якщо порівнювати з періодом діяльності КДКП.

Відповідно до ч. 1 ст. 46 ЗУ «Про прокуратуру» Секретаріат відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у день надходження дисциплінарної скарги реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, для вирішення питання відкриття дисциплінарного провадження. Також у цій статті зазначено й підстави для відмови у відкритті дисциплінарного провадження (ч. 2) [1]. Але слід зазначити, що в Законі нічого не сказано про можливість оскарження рішення відповідного органу про відмову у відкритті дисциплінарного провадження. Стосовно цього Велика Палата Верховного Суду України (ВСУ) зазначає, що відсутність у національному праві можливості оскаржити рішення про відмову у відкритті провадження як розумне обмеження в процедурі дисциплінарної відповідальності прокурора покликане не переважувати судову систему. Але все ж варто надати можливість оскарження таких рішень, а ВСУ переглянути свою практику в цьому напрямі.

Право на звернення до Комісії зі скаргами про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Закон не містить заборони про те, що заявником може бути й член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, а навпаки, навіть передбачає певне врегулювання відносин у такій ситуації. Так, у такому разі член відповідного органу не має права вирішувати питання про відкриття дисциплінарного провадження, здійснювати перевірку та брати участь у голосуванні під час ухвалення рішення за результатами розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Варто також відмітити, що значна кількість дисциплінарних скарг стосовно прокурорів надходять від представників органів прокуратури, а саме від керівників прокурорів, Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора, колег тощо. Тому здебільшого джерелами доказів у дисциплінарному провадженні за такими скаргами є матеріали службових розслідувань (процесуальні документи; рішення судів, слідчих суддів; відомчі облікові документи такі як: реєстри, журнали тощо; листування з відповідними суб'єктами з робочих питань; цивільно-правові документи і навіть скрині з соціальних профілів прокурора тощо).

Після відкриття дисциплінарного провадження член відповідного органу проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі. Водночас Закон визначив часові рамки такої перевірки, якими є два місяці з дня реєстрації дисциплінарної скарги, але є й можливість продовження такого строку не більше ніж на один місяць.

Проте Законом не визначено строку, відповідно до якого дисциплінарне провадження має бути завершено. Аналізуючи низку дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів, з'ясовано, що в середньому дисциплінарне провадження триває близько 100 днів. Бували й випадки більш тривалішого розгляду дисциплінарних справ, пов'язані з кількаразовим відкладенням засідання відповідного органу через неявку прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження.

За результатами перевірки член Комісії готує вис-

новок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Важливим є те, що пропозиції цього члена, який проводив перевірку, не є обов'язковими для відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Тобто відповідний орган може ухвалити рішення про закриття дисциплінарного провадження у зв'язку з відсутністю у діях прокурора дисциплінарного проступку за наявності висновку члена цього органу про наявність дисциплінарного провадження, або ж відповідний орган вправі накласти на прокурора дисциплінарне стягнення й за наявності попереднього висновку відповідного члена про відсутність у діях прокурора дисциплінарного проступку.

Цікавим моментом є питання, а чи відкривати дані про прокурора (прізвище), який притягується до дисциплінарної відповідальності? У ч. 4 ст. 45 Закону зазначається, що прізвище, ім'я, по батькові прокурора, стосовно якого надійшла дисциплінарна скарга, не підлягають оприлюдненню до моменту прийняття рішення у справі [1]. Проте в цій ситуації можна вказати на важливе «але», оскільки дисциплінарне провадження стосовно прокурора не є його приватною справою, а навпаки, пов'язано з його публічним статусом та здійсненням владних повноважень. А тому вся інформація про подану скаргу та відкриття дисциплінарного провадження належить до інформації про здійснення прокурором посадових повноважень. Підтвердженням цього є положення абз. 2 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних», де вказується, що не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень [4]. Тому не буде порушенням Закону поширення інформації про прокурора, стосовно якого надійшла скарга або відкрите дисциплінарне провадження.

Розгляд дисциплінарного провадження здійснюється з дотриманням засади змагальності. Хоча в Законі про це чітко не зазначається, але аналізуючи положення ст. 47 можна зробити такий висновок. Ще одним підтвердженням є п. 111 Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, де зазначається, що розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності [5]. Але на заявника, опираючись на зазначені нормативні положення, не покладено обов'язку доводити наявність у діях прокурора дисциплінарного проступку. Звертаючись до змісту ст.ст. 46 і 47 ЗУ «Про прокуратуру» підтверджується переконання про те, що обов'язок доведення у діях прокурора дисциплінарного проступку покладено на члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, який готував висновок про наявність дисциплінарного проступку прокурора. Якщо згадати практику Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ), то на початку її діяльності заявника виключено зі змагальності й ця засада реалізовано між членом Комісії-доповідачем та прокурором, стосовно якого здійснювалося дисциплінарне провадження. Але слід зауважити, що пізніше члени ВККСУ свідомо відмовилися від такого підходу і змінили свою практику

розгляду проваджень так, що змагальність має реалізуватися між заявником та прокурором [6]. Вважаю, що все ж засада змагальності у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора має реалізуватися між заявником та членом відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, з одного боку, та прокурором – з іншого. Підтвердженням такої позиції є п. 103 Положення, де закріплюється правило, що відкликання або відмова від дисциплінарної скарги не може бути підставою для закриття дисциплінарного провадження [5].

Одним із дискусійних питань є те, чи потрібно залишати в Законі можливість оскарження рішення відповідного органу за результатами дисциплінарного провадження до суду та Вищої ради правосуддя. Є думки, щоб уникнути дублювання процедури оскарження. Такої ж позиції дотримано у ст. 140 Спільного висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи стосовно проекту ЗУ «Про прокуратуру» [7], де зазначено, що таким повноваженням варто наділити виключно суд. Але з таким неможливо погодитись, оскільки у п. 1 ч. 1 ст. 131 Конституції України зазначено, що до повноважень Вищої ради правосуддя належить розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності як судді, так і прокурора [8].

Не менш важливим питанням залишається зміст рішень відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, адже воно має бути не лише доступним, зрозумілим для усіх, хто ознайомлюється з його змістом, але й повним, обґрунтованим та мотивованим. На сьогодні немає законодавчо встановленого стандарту в оформленні рішень за результатами розгляду дисциплінарного провадження стосовно прокурора. Ознайомлюючись з низкою таких рішень помітний різний стиль в їх написанні, що не є позитивним. Також слід зауважити, що інформація у багатьох рішеннях сприймається важко, оскільки часто елементи рішення не розбиваються на блоки, не застосовується нумерація абзаців і пунктів тощо. Досить часто характер дисциплінарного проступку окреслюється лише формально і не обґрунтовується членами відповідного органу. Необхідно дотримуватися єдиної форми викладу рішення та максимально приділити увагу до обґрунтованості рішення, а також сконцентрувати увагу на мотиваційній частині рішення. Так, остаточне рішення відповідного органу має містити такі складові елементи: описова частина, в якій детально описуються усі підготовчі дії, також має зазначатися виклад позиції заявника, а також узагальнений виклад позиції прокурора, вказівка на встановленні обставини та джерела доказів, і звичайно ж оцінка обставин самим органом, що прийняв рішення.

Закон «Про прокуратуру» передбачено дев'ять підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної

відповідальності (ч. 1 ст. 43). Але можна навести ще й десятку підстав, яку передбачено ст. 53 цього ж Закону – порушення прокурором вимог стосовно несумісності, єдина лише тут є відмінність, що такі дисциплінарні справи розглядає Вища рада правосуддя (п. 2 ч. 1 ст. 131 Конституції України; ст.ст. 39-41 ЗУ «Про Вищу раду правосуддя» [1; 8]).

На сьогодні відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, встановлено, що найбільш поширеним видом дисциплінарного порушення прокурорами є невиконання чи неналежне виконання своїх службових обов'язків, який передбачено Законом у п. 1 ч. 1 ст. 43. Такими діями можуть бути, наприклад, не вжиття заходів із продовження строків досудового розслідування; свідомо не правильна кваліфікація кримінального правопорушення; несвоєчасне виконання ухвали слідчого судді стосовно передачі речових доказів; необґрунтоване затягування стосовно направлення обвинувального акту; пропуск судового засідання без поважних причин; не своєчасний розгляд звернення тощо.

Що стосується видів дисциплінарних стягнень, то їх вичерпний перелік передбачено у ч. 1 ст. 49 ЗУ «Про прокуратуру». Якщо порівняти з попереднім законодавчим регулюванням питань дисциплінарних стягнень, то їх перелік містився у Дисциплінарному статуті і носив універсальний характер для всіх працівників прокуратури. Попередній Закон також не враховував у вирішенні питання накладення дисциплінарного стягнення специфіку керівного складу. Нині чинний ЗУ «Про прокуратуру» містить поняття адміністративної посади і тому передбачає й окремі підстави звільнення із цієї посади, а не з органу прокуратури взагалі. Також є й особливість такого виду 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, в якому прокурор обіймає посаду. Так, цей вид стягнення не застосовується до Генерального прокурора.

ВИСНОВКИ

З часу набрання чинності положеннями Закону України «Про прокуратуру» стосовно дисциплінарного провадження прокурори стали більш захищеними від незаконного дисциплінарного переслідування і звільнення. Але все ж не варто ідеалізувати сучасну процедуру притягнення, розгляду та прийняття рішення у дисциплінарній справі стосовно прокурора, оскільки Закон «Про прокуратуру» та практика відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження містять ще низку неточностей та недоліків, які потрібно якнайшвидше подолати.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n486>
2. Подкопаєв С.В. Проблема фактичної підстави дисциплінарної відповідальності суддів. *Сучасні проблеми права, державної безпеки життєдіяльності людини, формування громадянського суспільства*: матеріали конференції молодих науковців «Тобі, Харківщино, пошук молодих». Харків, 2002. С. 115–117.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>
4. Про захист персональних даних: Закону України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

5. Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження: прийнято всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. URL: <https://kdkp.gov.ua/page/approved-documents>
6. Банчук О., Каменєв М. Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні. Київ, 2019. 140 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1548703302disciplinary-responsibility-of-prosecutors-in-ukraine_ukr-3.pdf
7. Спільний висновок Венеційської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону «Про прокуратуру України», ухвалений на пленарному засіданні Венеційської комісії 11- 12 жовтня 2013 року, CDL-AD(2013)025. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
8. Конституція України. Основний Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. с. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

References

1. On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n486> (in Ukrainian).
2. Podkopaiev S.V. The problem of the factual basis of disciplinary responsibility of judges. *Modern problems of law, state security of human life, formation of civil society: materials of the conference of young scientists "To you, Kharkiv region, search for young people"*. Kharkiv, 2002. pp. 115–117. (in Ukrainian).
3. On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding priority measures for the reform of prosecutor's offices: Law of Ukraine dated September 19, 2019 No. 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text> (in Ukrainian).
4. On the protection of personal data: Law of Ukraine dated June 1, 2010 No. 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (in Ukrainian).
5. Regulations on the procedure for the work of the relevant body conducting disciplinary proceedings: adopted by the All-Ukrainian Conference of Prosecutors on April 27, 2017. URL: <https://kdkp.gov.ua/page/approved-documents> (in Ukrainian).
6. Banchuk O., Kameniev M. Disciplinary responsibility of prosecutors in Ukraine. Kyiv, 2019. 140 p. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1548703302disciplinary-responsibility-of-prosecutors-in-ukraine_ukr-3.pdf (in Ukrainian).
7. The joint opinion of the Venice Commission and the Directorate for Human Rights of the General Directorate for Human Rights and the Rule of Law of the Council of Europe regarding the draft Law "On the Prosecutor's Office of Ukraine", adopted at the plenary meeting of the Venice Commission on October 11-12, 2013, CDL-AD(2013)025. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d> (in Ukrainian).
8. Constitution of Ukraine. Basic Law of Ukraine. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 1996. No. 30. p. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian).

Anna PRYSIAZHNA

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0809-4657>

e-mail: a_prysiazhna@univer.km.ua

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF PROSECUTORS OF UKRAINE: GROUNDS, PROCEDURE AND FEATURES OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS

The paper is devoted to issues related to bringing prosecutors to disciplinary responsibility in Ukraine. Disciplinary responsibility is a type of legal responsibility that, compared to others, is the most common and often applied to prosecutors. It is worth noting that the existence and consolidation of the disciplinary responsibility of prosecutors at the legislative level does not contradict European standards and is justified, since this type of responsibility acts not only as a guarantor of the prosecutors' performance of their duties, ensuring the rights of citizens, society and the state, but also contributes to the prevention of offenses with by the prosecutors themselves. From a doctrinal point of view, the disciplinary responsibility of prosecutors is considered as a special, independent type of legal responsibility, which is applied in a specific sphere of human life and is related to the professional activity of special subjects - prosecutors. Disciplinary responsibility of prosecutors as a type of legal responsibility consists in the infliction by the violator of prosecutorial discipline of adverse moral, material and organizational deprivations for him and is one of the means of ensuring compliance of the activity and behavior of prosecutors with professional standards. It cannot be claimed that today the practice of bringing prosecutors to disciplinary responsibility is clearly developed and unambiguous. Both the theory and the practice of holding prosecutors to account require serious consideration and the introduction of new approaches in order to increase their effectiveness. In general, the disciplinary responsibility of prosecutors is aimed at forming a responsible professional approach and stopping offenses in the legal sphere, in particular the corruption component.

Keywords: *prosecutor, disciplinary responsibility, disciplinary penalty, disciplinary proceedings*