

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті автором досліджено сучасний стан інституту дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. Досліджено його ключові особливості та охарактеризовано їх зміст. Проаналізовано сучасний механізм притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: Дисциплінарний статут, дисциплінарна відповідальність, юридична відповідальність, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія.

Постановка проблеми. Вітчизняне законодавство на сьогодні перебуває у процесі постійного реформування у зв'язку з імплементацією європейських стандартів до правового поля нашої країни. У той же час зазначені процеси позитивно впливають на нормотворчу діяльність в Україні, оскільки вимагають від законодавця дотримуватися усталеної світової практики при розробці та прийнятті нормативно-правових актів.

Відзначимо, що реформи не оминули увагою і діяльність органів прокуратури. Результатом цих реформ було прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (далі – Закон) [7]. Прийняття зазначеного Закону було обумовлено необхідністю вдосконалення правового статусу, функцій і повноважень прокуратури України та приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами, оскільки сучасний стан розвитку суспільних відносин та адаптація національного законодавства до європейських норм потребує переосмислення ролі прокуратури у захисті інтересів держави та суспільства, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення «загального нагляду» за додержанням законів та водночас вимагає запровадження правових механізмів, які дозволять підвищити ефективність її діяльності та зосередити основну увагу на питаннях, пов'язаних із кримінальним судочинством.

Мета статті полягає у дослідженні сучасного стану інституту дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури.

Аналіз останніх досліджень. Основою для дослідження слугували праці багатьох вчених-правознавців, серед яких: О. Т. Барабаш, Н. М. Вапнярчук, В. С. Венедіктов, В. В. Голобородько, В. М. Горшенков, М. І. Іншин, С. М. Прилипко, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін. Проте, враховуючи зміни, які було внесено до чинного законодавства, актуальність дослідження у зазначеній царині не викликає сумніву.

Виклад основного матеріалу. У Висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від

26 вересня 1995 р. щодо вступу України до Ради Європи зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяла на себе наша держава, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи.

В остаточному тексті Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи щодо дотримання зобов'язань та зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 р. Асамблея звернула увагу на необхідність виконати зобов'язання нашої держави щодо трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури і у зв'язку з цим закликала органи влади повністю імплемувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують незалежності судової влади.

У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1346 (2003) від 29 вересня 2003 р. «Виконання Україною своїх зобов'язань та зобов'язань» Асамблея в черговий раз закликала провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи.

Аналогічні за своїм змістом заклики містяться також у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 р., Резолюції № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 р., Резолюції № 1862 (2012) від 26 січня 2013 р.

Таким чином, ми бачимо, що питання реформування органів прокуратури обумовлено як внутрішніми потребами нашої держави щодо формування нової моделі прокуратури, так і зобов'язанням України перед європейськими інституціями.

У зв'язку з цими реформами суттєвих змін зазнав і механізм притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність працівника є одним з видів юридичної відповідальності, що передбачена законодавством за протиправну поведінку працівника [1, с. 585]. У словнику юридичних термінів зазначено, що юридична відповідальність – це закріплений у законодавстві і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали [2, с. 689]. Таку ж думку висловлюють В. В. Лазарев: «Юридична відповідальність є обов'язок особи потерпати певні позбавлення державно-владного характеру, передбачені законом, за вчинення правопорушення» [3, с. 240], С. С. Алексєєв: «юридична відповідальність – це обов'язок особи перетерплювати заходи державного впливу (санкції) за вчинене правопорушення» [4, с. 371], С. Н. Братусь: «юридична відповідальність – це виконання обов'язку на підставі державного або прирівнюваного до нього громадського примусу» [5, с. 85]. Погоджуючись із зазначеними підходами до визначення «юридичної відповідальності», Д. М. Лук'янець вказує, що юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [6, с. 15].

У той же час дисциплінарну відповідальність слід розглядати як обов'язок працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків [1, с. 585].

Окрім того, дисциплінарна відповідальність має також перелік суттєвих ознак, що якісно вирізняє її з-поміж інших видів юридичної відповідальності, серед них: а) дисциплінарний проступок є її підставою; б) вона застосовується органами, правомочними виносити дисциплінарні стягнення, у законодавчо встановлених межах; в) має позасудовий характер; г) за вчинення дисциплінарного проступку передбачається накладення заходу дисциплінарного стягнення у виді обмежень особистого, майнового чи організаційного характеру; г) притягнення до цього виду відповідальності можливе тільки за наявності вини працівника; д) застосовується в законодавчо встановленому порядку; е) вона є персоналізованою, тобто враховується ступінь тяжкості вчиненого проступку й заподіяна ним шкода, обставини, за яких

учинено проступок, і попередня робота працівника [10, с. 9].

Дисциплінарна відповідальність зазвичай поділяється на два види: загальну дисциплінарну відповідальність та спеціальну дисциплінарну відповідальність. Одна із суттєвих відмінностей між загальною та спеціальною – коло осіб, на яких поширюється дисциплінарна відповідальність. Так, працівники прокуратури належать до категорії осіб, до яких відповідно до законодавства, статутів і положень про дисципліну можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення крім загальних.

На думку А. В. Пшонки, дисциплінарна відповідальність прокурорів – це спеціальний вид дисциплінарної відповідальності, яка, у свою чергу, є видом юридичної відповідальності. Її сутність полягає в застосуванні до порушника службової дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру.

Підставою дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників є вчинення дисциплінарного проступку, що вбачається у винному, протиправному порушенні службових обов'язків або вчиненні проступку, що виражається в порушенні вимог Конституції і законів України та виданих на підставі й у відповідності з ними наказів і вказівок керівництва, порушенні обмежень за посадою, а також загальноновизнаних моральних вимог [11, с. 16–17].

Однак у зв'язку з набранням чинності з 15 липня 2015 р. Закону України «Про прокуратуру» Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ [8] втрачає чинність, а тому виникає питання, яким чином та у якому порядку працівники прокуратури будуть притягуватись до дисциплінарної відповідальності.

Відповіді на ці питання ми можемо знайти у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. На відміну від Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [9], у новому Законі передбачено, що дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Необхідність створення такої комісії у своїй праці «Дисциплінарна відповідальність прокурорів» обґрунтував і А. В. Пшонка, відзначаючи, що створення колегіальних органів з вирішення дисциплінарних питань сприятиме тому, щоб прокурори не перебували з органами дисциплінарної влади у відносинах функціонального підпорядкування [11, с. 11].

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), в якій містяться відомості про

вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Закон також детально регламентує статус та повноваження новоствореного органу.

Так, наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 73 Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є колегіальним органом, який відповідно до своїх повноважень визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Зазначене положення є доволі прогресивним та таким, що відповідає світовим стандартам, оскільки позбавляє керівників прокуратур впливати на процедуру притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст. 10 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ Генеральний прокурор України, прокурори Кримської АРСР, областей, міста Києва, міські і районні прокурори, інші прирівняні до них прокурори мають право, як правило в одноособовому порядку, накладення дисциплінарного стягнення на підлеглих їм прокурорсько-слідчих працівників.

Відтепер, відповідно до ст. 74 Закону, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів повинна складатись з одинадцяти членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких: п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція працівників прокуратури; дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Ще однією гарантією неупередженості зазначеного органу є і вимоги до його складу, а саме членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів не може бути призначений народний депутат України, представник Кабінету Міністрів України, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, науковий чи науково-педагогічний працівник Національної академії прокуратури України, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з числа наукових та науково-педагогічних працівників одного і того ж навчального закладу чи наукової установи.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів. Строк повноважень члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів становить три роки. Одна і та ж сама особа не може здійснювати повноваження члена комісії два строки підряд. Члени Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків відряджаються до комісії.

Також слід відзначити, що відповідно до ст. 45 Закону право на звернення до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із скаргою (заявою) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. У разі якщо скарга (заява) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку подана членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то він не має права вирішувати питання про відкриття дисциплінарного провадження, здійснювати перевірку та брати участь у голосуванні при прийнятті рішення за результатами розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Секретаріат Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у день надходження скарги (заяви) реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження. Член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів своїм вмотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо:

1) скарга (заява) не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора;

2) скарга (заява) є анонімною;

3) скарга (заява) подана з підстав, не визначених Законом;

4) прокурора, щодо якого надійшла скарга (заява), звільнено з посади або його повноваження припинено;

5) дисциплінарний проступок, про який зазначено у скарзі (заяві), вже був предметом перевірки і щодо нього Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів прийняла рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

Як бачимо, Закон передбачає чіткий перелік підстав, за яких може бути відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження, окрім цього Закон передбачає можливість «кожного, кому відомі факти» вчинення прокурором дисциплінарного проступку, звертатись безпосередньо до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Підсумовуючи зазна-

чену тезу, ми впевнені, що прийняті зміни якісно вплинуть на кадрову політику органів прокуратури та сприятимуть залученню до роботи виключно професіоналів.

Варто також відзначити, що Закон також передбачив і можливість оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження. Так, у відповідності до ст. 50 Закону прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради юстиції протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення. 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 новела також має позитивний вплив на реформування органів прокуратури, оскільки надає більшого правового захисту працівникам прокуратури порівняно з нині діючим Дисциплінарним статутом прокуратури України, так як у відповідності до ст. 14 наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк з дня ознайомлення з наказом. Також ч. 2 ст. 15 зазначає, що наказ не зупиняє виконання дисциплінарного стягнення.

Висновки. Отже, на нашу думку, зміни, які на сьогодні відбуваються в органах прокуратури, сприятимуть створенню якісно нових засад для діяльності та організації органів прокуратури у відповідності до європейських стандартів, а також побудові нової моделі прокуратури, покликаної ефективно виконувати свої конституційні функції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Прилипко С. М. Трудове право України : підручник / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – 4-те вид., переробл. і допов. – Х. : ФІНН, 2011. – 800 с.
2. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996, – 696 с.
3. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
4. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций. – Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 396 с.
5. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. – М., 1976. – 215 с.
6. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
7. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 1697-VII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
9. Про прокуратуру [Електронний ресурс] : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>.
10. Ковригін В. С. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. С. Ковригін ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 20 с.
11. Пшонка А. В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Пшонка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 22 с.

REFERENCES

1. Prylypko S. M., Yaroshenko O. M. *Trudove pravo Ukrainy* (Labor Law of Ukraine) pidruchnyk. – 4-te vyd., pererob. i dop. – Kharkiv: Vydavnytstvo «FINN», 2011, p. 800.
2. *Iurydychnyi slovnyk-dovidnyk* (Legal Dictionary – Directory), za red. Yu. S. Shemshuchenka, K.: Femina, 1996, p. 696.
3. *Obschaya teoriya prava i gosudarstva* (General Theory of Law and State) uchebnyk, Pod red. V. V. Lazareva, M., Yurist, 1996, p. 472.
4. Alekseev S. S. *Problemy teorii prava* (Problems of the Theory of Law) kurs lekciy, T.1., Sverdlovsk, 1972, p. 396.

5. Bratus S. N. *Yuridicheskaya otvetstvennost i zakonnost* (Legal Responsibility and Legitimacy), M., 1976, p. 215.
6. Lukianets D. M. *Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku* (Institute of administrative responsibility : problems of development), monohrafiia, D. M. Lukianets, K., In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001, p. 220.
7. *Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy* (On Prosecution : Law of Ukraine) vid 14.10.2014, 1697-VII, Elektronnyi resurs, Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. *Pro zatverdzhennia Dystsyplinarnoho statutu prokuratury Ukrainy*: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy (Approval of the Disciplinary Code of Ukraine Prosecutor : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine) vid 06.11.1991, No. 1796-XII, Elektronnyi resurs, Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
9. *Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy* (On Prosecution : Law of Ukraine) vid 05.11.1991, No. 1789-XII, Elektronnyi resurs, Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>.
10. Kovryhin V. S. *Dystsyplinarna vidpovidalnist u trudovomu pravi* (Disciplinary Liability in Labor Law), avtoref. dys., kand. yuryd. nauk: 12.00.05, Volodymyr Serhiiiovych Kovryhin, Kyiv. nats. nn-t im. Tarasa Shevchenka, K., 2013, p. 20.
11. Pshonka A. V. *Dystsyplinarna vidpovidalnist prokuroriv* (The Disciplinary Responsibility of Prosecutors), avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.10, Pshonka Artem Viktorovych, Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho, Kh., 2006, p. 22.

А. С. ИВАНОВА

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ К РАБОТНИКАМ ПРОКУРАТУРЫ

В статье автором исследовано современное состояние института дисциплинарной ответственности работников прокуратуры. Исследованы его ключевые особенности и охарактеризовано их содержание. Проанализирован современный механизм привлечения к дисциплинарной ответственности работников прокуратуры.

Ключевые слова: Дисциплинарный устав, дисциплинарная ответственность, юридическая ответственность, Квалификационно-дисциплинарная комиссия.

G. S. IVANOVA

TOPICAL ISSUES OF APPLICATION OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF THE PROSECUTORS

Problem setting. Domestic legislation is currently in the process of permanent reform due to with the implementation of European standards in the legal framework of our country. At the same time, these processes have a positive influence on the legislative work in Ukraine, as required by the legislator follow established international practice in the development and adoption of legal acts.

Analysis of recent researches and publications. Work of many lawyers served as a basis for research, among them: O. T. Barabash, N. M. Vapnyarchuk, V. S. Venediktov, V. V. Goloborodko, V. M. Horshenov, M. I. Inshyn S. M. Prylypko, G. I. Chanysheva, O. M. Yaroshenko etc.

The target of research consists in research of the modern state of institute of disciplinary responsibility of prosecutors.

Article's main body. Disciplinary responsibility is usually divided into two kinds: general disciplinary responsibility and special disciplinary responsibility. One of substantial differences between general and special – the circle of persons on that spreads disciplinary responsibility. The workers of prosecutor's office belong to the category of persons, to that in accordance with a legislation, charters and provisions about discipline can be envisaged and other disciplinary penalties except general.

In Conclusion of the Parliamentary assembly of the Council of Europe № 190 (1995) from September, 26, 1995 in relation to entering of Ukraine it is marked, that one of obligations, that was undertaken by our state, consists in that a role and functions of the General prosecution will be changed (especially in relation to realization of general control after inhibition of legality) by transformation of this institute in an organ, that will answer principles of Council of Europe. Therefore, question of reformation of the prosecutor, conditioned by both the internal necessities of our state in relation to forming of new model of office of public prosecutor and obligation of Ukraine before European institutions.

Conclusions and prospects for the development. So in our opinion, the changes that are currently taking place in the prosecution promote the creation of qualitatively new principles for action and organization of prosecutors in line with European standards and contribute to building a new model of prosecution, designed to perform its constitutional functions.

Key words: disciplinary statute, disciplinary responsibility, legal responsibility, qualification commission.