



нарних санкцій; г) удосконалення процедури оскарження суддею рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності; д) публічних обговорень та врахувань думки громадськості в процесі призначення на посаду судді.

Сучасна судова реформа має здійснюватися в спосіб системного реформування законодавства, яке відповідатиме сучасним європейським і міжнародним стандартам судочинства. Побудова сильної, незалежної, якісної судової системи – головна передумова утвердження принципів правової держави, необхідний крок на шляху до інтеграції нашої держави в європейський правовий простір. Тому прийняття відповідних законодавчих актів належить до першочергових завдань державної політики реформування судової влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Положення про Раду з питань судової реформи : Указ Президента України від 27.10.2014 р. № 826 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18332.html>.
2. Судова реформа: точки напруги : [аналітичний звіт] / Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова. – К., 2014. – 30 с.
3. Хотинська-Нор О. До питання тлумачення поняття «судова система» / О. Хотинська-Нор // Судова апеляція. – 2014. – № 3. – С. 6–11.

4. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконт, 2000. – Т. 3. – 2000. – 928 с.
5. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
6. Про Концепцію судово-правової реформи : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
7. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 1468.
9. Балан С. Судова реформа в Україні: чи можливий прогрес? / С. Балан. – К. : Школа політичної аналітики, 2013. – 40 с.
10. Маляренко А. Окремі переваги судової реформи / А. Маляренко // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 1(23). – С. 140–143.
11. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
12. Порошенко П. Судову реформу необхідно провести негайно / П. Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsru.ua/ukraine/29oct2014/reforma.html>.
13. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. : Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19452.html>.
14. Антонюк О. Модернізаційний досвід судової політики держав пострадянського простору / О. Антонюк // Грані. – 2015. – № 1. – С. 141–147. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2015_1_28.pdf.

УДК 349.2

СПЕЦІАЛЬНА ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ЗМІНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Світовий В.О., студент
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена порівняльному аналізу спеціальної дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури на основі Законів України «Про прокуратуру» 1991 та 2014 рр.

Ключові слова: спеціальна дисциплінарна відповідальність, працівники органів прокуратури, дисциплінарні стягнення, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Статья посвящена сравнительному анализу специальной дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры на основании Законов Украины «О прокуратуре» 1991 и 2014 гг.

Ключевые слова: специальная дисциплинарная ответственность, работники органов прокуратуры, дисциплинарные взыскания, квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров.

Svitovyi V.O. SPECIAL DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF THE PROSECUTION: CHANGES IN NATIONAL LEGISLATION.

The article deals with the comparative analysis of the special disciplinary liability of employees of the Prosecution on the basis of the Laws of Ukraine “On Prosecution” 1991 and 2014.

Key words: special disciplinary liability, employees of the Prosecution, disciplinary penalties, Qualifications and Disciplinary Commission of Prosecutors.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси в Україні зумовлюють реформування всіх сфер суспільного життя, у тому числі реформування законодавства, що стосується працівників органів прокуратури. Питання прокурорської дисципліни та відповідальності безпосередньо пов'язані з авторитетом системи органів прокуратури, а тому потребу-

ють належного законодавчого врегулювання. 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII (далі – новий Закон) [1], яким було внесено суттєві зміни в діяльність органів прокуратури України, зокрема щодо питань притягнення особи до дисциплінарної відповідальності.

Цей Закон набирає чинності 15 липня 2015 р. Одним із головних відмінностей Нового закону є встановлення чіткої регламентації притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності, при цьому види дисциплінарних стягнень і сам процес притягнення особи до дисциплінарної відповідальності зазнали суттєвих змін.

Стан дослідження. Обговорення питання дисциплінарної відповідальності й прокурорської етики поживається у працях таких вчених, як І. Артеменко, В. Долежан, С. Подкопаєв, Ю. Полянський, А. Пшонка, О. Толочко та інші [2, с. 140]. Окрема увага цій темі приділена у працях М. Іншина, В. Пряникова, Є. Поповича, В. Щербини й інших. Проте ґрунтовне дослідження проблем дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури відсутнє. Про це передусім свідчить недостатня кількість відповідних публікацій у юридичних виданнях.

Метою статті є аналіз чинного законодавства та нового Закону в контексті дисциплінарної відповідальності, виявлення недоліків і формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства про дисциплінарну відповідальність.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури зумовлена особливістю трудових функцій, які вони виконують, значущістю належного виконання трудових обов'язків і підвищеним рівнем відповідальності працівників органів прокуратури за неухильне додержання законів у власній діяльності [3, с. 70].

Дисциплінарна відповідальність прокурорів являє собою спеціальний вид дисциплінарної відповідальності, яка, у свою чергу, є видом юридичної відповідальності. Її сутність полягає в тому, що порушник службової дисципліни зазнає несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру [4, с. 142]. Станом на сьогодні це визначення в теорії є найбільш повним і змістовним, при цьому законодавець не надає такого визначення ні в законах, ні в підзаконних актах.

Загальною підставою для дисциплінарної відповідальності в теорії вважають учинення дисциплінарного правопорушення (проступку), під яким розуміється винне порушення трудових (службових) обов'язків [5, с. 28].

Ширше визначення надає А. Пшонка, який вважає дисциплінарним проступком винне протиправне порушення прокурорським працівником службових обов'язків або вчинення проступку, що виражається в порушенні вимог Конституції й законів України та виданих на їхній підставі й відповідно до них наказів і указівок керівництва, порушенні обмежень за посадою, а також загальноновизнаних моральних вимог [4, с. 165–166].

Чинний на сьогодні Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон) був прийнятий ще 05 листопада 1991 р. [6] і з часу свого прийняття зазнав суттєвих змін. У питанні підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності Закон у ч. 3 ст. 48 указує, що «за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи скоєння ганебного вчинку

прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, який затверджується Верховною Радою України» (далі – Статут) [7]. Статут був затверджений Постановою Верховної Ради України вже наступного дня після прийняття Закону України «Про прокуратуру». У ст. 8 Статуту закріплено, що дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, що ганьбить їх як працівників прокуратури.

Щодо чинного законодавчого врегулювання цього питання потрібно зазначити про нечітке визначення підстав дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури, відсутність дефініції дисциплінарного проступку в законодавстві України. Щодо понять «ганебний учинок», що міститься в ч. 3 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру», і «проступок, який порочить працівника прокуратури» (ст. 8 Статуту), то вони являють собою більше етичні норми, ніж правові. Ці поняття є суб'єктивними й у загальних рисах не відповідають принципу законності. Уважаємо, що поняття «ганебний учинок» не повинно бути подане як підстава дисциплінарної відповідальності, і це стосується не лише працівників органів прокуратури. При цьому варто погодитися з думкою, що в разі залишення цієї категорії як підстави дисциплінарної відповідальності необхідно максимально розкрити поняття ганебного вчинку, визначити модель поведінки в професійній і позаслужбовій діяльності, обов'язкову для працівників прокуратури [4, с. 138].

Основна проблема на сьогодні постає саме у фактичному розміщенні норм дисциплінарної відповідальності у Статуті. Адже, відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України, виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них [8, с. 53].

Підтвердженням такому положенню Основного Закону України слугує також рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2004 р. № 1-25/2004 у справі про Дисциплінарний статут прокуратури, який зазначає, що «статут є неналежним нормативно-правовим актом щодо визначення порядку заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мають класні чини» і «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, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Отже, в цьому контексті Статут має бути визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) повністю...» [9, с. 17].

Більше того, цікавою є думка президента Української асоціації прокурорів О. Шинальського, який визнав хибною думку про прийняття окремого закону про Дисциплінарний статут працівників органів прокуратури, оскільки це суперечило б Конституції Украї-



ни. При граматичному аналізі ст. 123 Конституції України «організація і порядок діяльності органів прокуратури визначаються законом», законодавець уникнув слів – «закони» або «законодавство». Можна дійти висновку, що мова йде лише про один закон – Закон України «Про прокуратуру» [10].

Наступне важливе питання сучасної дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури стосується видів дисциплінарних стягнень які пропонує Статут, серед них догана; пониження в класному чині; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звільнення з позбавленням класного чину. При цьому Генеральний прокурор України має право застосувати всі види стягнень із зазначених вище, окрім позбавлення або пониження в класному чині, що провадиться Президентом України за поданням Генерального прокурора України. Раніше до питання видів дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури претензій не було, тому варто вважати, що сучасне законодавство про дисциплінарні проступки не містить недоліків щодо видів дисциплінарних стягнень.

Щодо самої процедури притягнення особи до дисциплінарної відповідальності потрібно зазначити про необхідність покращення та внесення ясності в деякі ключові питання. На сьогодні порядок притягнення прокурорсько-слідчих працівників до цього виду юридичної відповідальності належно не врегульований. Статут прокуратури, на який покладається встановлення такого порядку, не містить багатьох необхідних для об'єктивної дисциплінарної процедури положень, серед яких невизначеність чіткого кола суб'єктів ініціювання дисциплінарної відповідальності; порядок порушення дисциплінарного провадження; закріплення стадій дисциплінарного провадження й визначення переліку дій у кожній із стадій.

Окремо варто зазначити, що при набутті новим Законом повної законної сили, чинний Закон України «Про прокуратуру» від 1991 р. і Статут утрачають чинність, про що окремо зазначено в розділі VI нового Закону.

Новий Закон містить окремий розділ, присвячений дисциплінарній відповідальності. Потрібно спершу зазначити наявність законодавчого визначення дисциплінарного провадження, яким, відповідно до ст. 45 нового Закону, є процедура розгляду кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), де містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку [1, с. 21].

Позитивною новелою є чітке визначення вказаних підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності, що, на відміну від чинного законодавства, є суттєвим поліпшенням у питанні притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. До таких підстав ст. 43 нового Закону зараховує:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;

3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокурором 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 і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості й незалежності, у чесності й непідкупності органів прокуратури;

6) систематичне (два та 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 стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;

9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [1, с. 23].

При цьому притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

Відповідно до п. 4 ст. 49 нового Закону, у виняткових випадках можливе прийняття рішення щодо подальшої неможливості перебування особи на посаді прокурора лише у двох випадках:

1) якщо дисциплінарний проступок, учинений прокурором, має характер грубого порушення,

2) якщо прокурор учинив дисциплінарний проступок, перебуваючи в статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності [1, с. 24].

Новий Закон про прокуратуру встановлює існування нового органу, яким є кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Вона займається здійсненням дисциплінарного провадження щодо працівників органів прокуратури. Правом звернутися до цієї комісії зі скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку володіє кожен, кому відомі факти такого порушення. Веб-сайт кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів надає зразок відповідної заяви, яка не може бути анонімною й має містити підстави, зазначені вище. 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.

Позитивним моментом нового Закону є мінімізація впливу на діяльність кваліфікаційно-дисциплінарної комісії керівного складу прокуратури, оскільки склад комісії обирається шляхом таємного голосування за паритет-

ним принципом, причому представники Генеральної прокуратури становлять абсолютну меншість.

Відповідно до ст. 74 Нового закону, 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 призначаються Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури; дві особи (учені) – 3'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ; одна особа (адвокат) – 3'їздом адвокатів України; три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація й діяльність органів прокуратури [1, с. 35].

Заперечення викликає лише призначення останніх трьох осіб, обрання яких має бути забезпечене погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація й діяльність органів прокуратури. Таким положенням звужується самостійність Уповноваженого з прав людини, який за своєю суттю має бути незалежним від законодавчої гілки влади. При цьому деякі вчені вбачають у такій нормі «антиконституційність» [11]. Саме тому пропонується змінити це формулювання в редакції нового Закону.

Найважливішими змінами, як на нас, є скорочення та оновлення підстав притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. Серед видів дисциплінарних стягнень в законі зазначені такі:

- догана;
- заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду (окрім Генерального прокурора України);
- звільнення з посади в органах прокуратури [1, с. 33].

Практика зменшення кількості дисциплінарних стягнень є позитивною в контексті євроінтеграції й наближення нашого законодавства до міжнародних стандартів. Проте ми вважаємо недоцільним зменшення видів дисциплінарних стягнень у сучасних реаліях правового становища працівників органів прокуратури в Україні. Залишення догани та звільнення із посади як види дисциплінарного стягнення є позитивним моментом, оскільки вони перевірені практикою й наявні практично в усіх нормативно-правових актах України, що зазначають доцільність спеціальної дисциплінарної відповідальності. Виникають сумніви щодо встановлення такого дисциплінарного стягнення, як заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду. Цей вид дисциплінарного стягнення не встановлює жодних змін у трудовій діяльності працівника органу прокуратури, він є свого роду превентивним заходом, так як «не надає певного права», за-

мість «установлює негативний наслідок». При цьому такий вид дисциплінарного стягнення посідає проміжну позицію між звільненням із посади та доганою, а тому при здійсненні певного дисциплінарного проступку, за який недоцільно встановити такий вид дисциплінарного стягнення, як звільнення із посади, працівник органу прокуратури отримає лише превентивне покарання. Саме тому пропонується залишити в новому Законі такі два види дисциплінарних стягнень, як пониження в класному чині й пониження в посаді, які забезпечать баланс у визначенні відповідного дисциплінарного стягнення щодо працівників органів прокуратури.

Висновки. Отже, порівняно із попереднім законом, новий Закон поєднав у собі чинний на сьогодні Закон України «Про прокуратуру» та Дисциплінарний статут працівників органів прокуратури, вирішивши при цьому питання недоцільності існування Дисциплінарного статуту як такого. Новий Закон також установив чітку регламентацію порядку притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, чіткий і об'єктивний перелік підстав притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, оновив список дисциплінарних стягнень, яким можуть піддаватися прокурори. Уважаємо, що наявні на сьогодні недоліки нового Закону будуть усунені найближчим часом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. – № 2–3. – Ст. 40.
2. Подкопаяв С. Проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів / С. Подкопаяв // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. 2–3 жовтня 2006 р. – К. : Юрінком, 2006. – С. 140–142.
3. Полянський Ю. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту прокуратури України / Ю. Полянський // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 12. – С. 69–74.
4. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.В. Пшонка ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Оберіг, 2006. – 183 с.
5. Сироватська Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / А.Л. Сироватська. – М. : Юст, 1990. – С. 54.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. – № 53. – Ст. 793.
7. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-XII. – № 4. – Ст. 15.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – № 30. – Ст. 141.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою ВРУ «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) від 22.06.2004 р. № 13-рп/2004.
10. Долежан В.В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту / В.В. Долежан // Радник юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/>.
11. Малишев Б. Реформа прокуратури: останній крок / Б. Малишев // Українська правда. – 13.10.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uap.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15377.