



УДК 343.163 (477)

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЕТИЧНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА

Шандула О.О., к. ю. н.,  
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню проблем визначення етичних засад діяльності прокурора відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Аналізується зміст етичних вимог, що ставляться до прокурора, а також правові наслідки їх недодержання. Формулюються пропозиції щодо удосконалення нормативної регламентації правил етики та поведінки прокурорів.

**Ключові слова:** прокурор, етика прокурора, правила поведінки, мораль, кодекс професійної етики.

Статья посвящена исследованию проблем определения этических основ деятельности прокурора в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. Анализируется содержание этических требований, выдвигаемых к прокурору, а также правовые последствия их несоблюдения. Формулируются предложения относительно усовершенствования нормативной регламентации правил этики и поведения прокуроров.

**Ключевые слова:** прокурор, этика прокурора, правила поведения, мораль, кодекс профессиональной этики.

### Shandula A.A. SOME PROBLEMS OF DEFINITION OF ETHICAL BASES OF ACTIVITY OF PROSECUTOR

Article is devoted to research of problems of definition of ethical bases of activity of prosecutor according to Law of Ukraine «About prosecutor's office» from October 14, 2014. Contents of ethical requirements which are put forward to prosecutor, and also legal consequences of their non-compliance are analyzed. Offers concerning improvement of a standard regulation of rules of ethics and behavior of prosecutors are formulated.

**Key words:** prosecutor, ethics of prosecutor, behavior rule, morals, code of professional ethics.

**Постановка проблеми.** Актуальність обраної теми зумовлюється тим, що у житті кожного юриста особливо важливе значення має додержання норм моралі. Актуальним це питання є і для працівників прокуратури, як представників однієї із найбільш значущих юридичних професій.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблематика моральних засад прокурорської діяльності досліджувалася такими науковцями, як П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, І.Є. Марочкін, С.О. Подкопаєв, Є.М. Попович, О.М. Толочко та ін. Поряд із цим не всі питання реалізації прокурорами морально-етичних настанов були предметно досліджені. Зокрема, значні прогалини спостерігаються у розробці проблем етичних засад діяльності прокурора відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [1].

З огляду на це, метою наукової статті є заповнення цих теоретичних прогалин шляхом визначення системи і змісту основних моральних засад прокурорської діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слово «мораль» походить від латинського слова «moris» – звичаї, правила тощо. Це слово часто вживається як синонім слову «етика», яке також означає звичаї та звички. Мораль – це форма суспільної свідомості, у якій відображаються ідеї, уявлення, принципи і правила поведінки людей у суспільстві [2]. Основними етичними категоріями є: добро і зло; доброчесність; справедливість; совість; обов'язок; відповідальність; честь та гідність.

Особливо важливою для юриста є категорія справедливості. З точки зору етики поняття справедливості відображає такий стан справ, який розглядається як належне, те,

що відповідає уявленням про сутність людини, її невід'ємні права, походить із визнання рівності між всіма людьми і необхідністю відповідності між діями і його наслідками, співвідношення між добром і злом тощо. Справедливість домінує у професійній діяльності юристів. Саме поняття «юстиція» з лат. означає справедливість. Юрист, таким чином, є «представником справедливості» [3, с. 28].

У юридичній діяльності принципове значення має проблема співвідношення законності і справедливості. Актуальною це питання є і для прокурорів, адже як законність, так і справедливість визнаються засадами діяльності прокуратури згідно із ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». З цього приводу треба відмітити, що з огляду на багатоманітність суспільних відносин, яку не може охопити навіть найдетальніша законодавча регламентація, іноді виникають ситуації, коли рішення, що формально відповідає букві закону, фактично видається несправедливим, і навпаки. Проте у ситуаціях такого протистояння прокурор завжди має віддавати пріоритет законності, адже незаконне рішення в будь-якому разі не може визнаватися справедливим.

Етику прокурора у науковій юридичній літературі визначають, як вид професійної етики, встановлену корпоративними 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 суспільним уявленням про прокуратуру та її працівників. Неухильне додержання моральних норм є необхідною запорукою підтримання високого авторитету органів прокуратури у суспільстві [4, с. 82].

На відміну від правових норм, які визначають форму і зміст діяльності прокурорів, їх професійна етика досліджує моральну основу прокурорської діяльності, встановлює основні правила поведінки прокурорів у взаємовідносинах між собою та зі сторонніми особами: посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування; суддями; працівниками інших правоохоронних органів; представниками засобів масової інформації; пересічними громадянами, а також у колективах прокуратур. Необхідність додержання етичних вимог поширюється на прокурора як при виконанні професійних обов'язків, так і у позаслужбових відносинах.

Суворе дотримання моральних норм забезпечує справедливість у діяльності прокурора, що є необхідним для забезпечення ефективності прокурорської діяльності і підтримання високого рівня репутації працівників прокуратури у суспільстві. Цим пояснюється нормативне закріплення різних правил морального характеру відносно поведінки працівників прокуратури. Так, обов'язок прокурора додержуватися правил прокурорської етики закріплений у п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру».

Слід наголосити, що загальні для всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в т. ч. і прокурорів, правила етичної поведінки викладені у Розділі VI «Правила етичної поведінки» Закону України «Про запобігання корупції» [5]. Згідно зі статтями 38–44 цього Закону, такі особи під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими. Представляючи державу чи територіальну громаду, вони діють виключно в їх інтересах. При цьому такі особи зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Вони повинні діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Виходячи із положень Закону України «Про запобігання корупції», прокурори повинні сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності. Вони не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом. Ці особи, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони

суперечать закону. Вони самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень. У разі отримання для виконання рішень чи доручень, які така особа вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює.

Наведені положення Закону України «Про запобігання корупції» є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики різних державних органів, у т. ч. прокуратури. Відносно прокурорів вони знаходять відображення і конкретизацію у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури (далі – КПЕПП). Останній був схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 р. та затверджений наказом ГПУ № 123 від 28.11.2012 [6] і продовжує застосовуватися до затвердження Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури нового Кодексу (п. 2 розділу XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про прокуратуру»).

Як слушно вказують О.М. Толочко та С.В. Подкопаєв, КПЕПП має декілька загальних цілей – визначення і стимулювання високих стандартів поведінки, допомога в прийнятті прокурором рішень, посилення довіри з боку громадян до професійної діяльності і посади прокурора [7, с. 59]. Він має поєднувати міжнародний досвід у сфері регулювання професійної поведінки прокурорів, кращі надбання прокурорів-практиків та вітчизняних учених, які багато років присвятили науковим дослідженням проблем організації діяльності органів прокуратури України [8, с. 12]. Отже, на сьогодні одним із найбільш нагальних завдань, викликаних необхідністю впровадження у життя новацій Закону України «Про прокуратуру», є розробка і прийняття нового КПЕПП, який би виправив системні недоліки попереднього кодексу і узагальнив кращі надбання у сфері прокурорської етики, що існують на сьогодні.

Повноваження затверджувати КПЕПП згідно із п. 4 ч. 1 ст. 67 Закону України «Про прокуратуру» покладається на Всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, яка є найвищим органом прокурорського самоврядування. Визначення такого суб'єкта затвердження Кодексу є цілком обґрунтованим, адже при цьому забезпечується представництво і участь в обговоренні даного документа всіх колективів прокуратур (з огляду на порядок скликання і формування Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, делегатів на яку направляють збори прокурорів кожної з місцевих та регіональних прокуратур, а також Генеральної прокуратури України). Надання відповідних повноважень Генеральному прокуророві України чи будь-якому іншому суб'єкту видавалося б суперечливим і таким, що не репрезентує інтереси всієї прокурорської спільноти України.



Система основних морально-етичних засад, що ставляться до діяльності прокурорів, в основному відображена у чинному КПЕППП, який включає до їх числа принципи: верховенства права та законності; поваги до прав і свобод людини і громадянина; незалежності та самостійності; політичної неупередженості та нейтральності; толерантності; рівності перед законом, презумпції невинуватості; справедливості та об'єктивності; професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; конфіденційності; прозорості службової діяльності; утримання від виконання незаконних рішень чи доручень; недопущення конфлікту інтересів; компетентності та професіоналізму; зразковості поведінки та дисциплінованості.

Необхідно звернути увагу на те, що ці принципи частково відповідають системі засад діяльності прокуратури, визначеній у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», проте у певній частині і розходяться з ними. На наш погляд, доцільніше було б визначити у КПЕППП ті принципи, які мають моральний характер, тоді як правові засади повинні бути закріплені у Законі. Разом із тим, не можна не визнати, що ряд принципів має «подвійний» морально-правовий вимір, що зумовлює необхідність визначення їх змісту в обох цих документах (передусім, це принципи поваги до прав і свобод людини, справедливості, об'єктивності тощо).

Одночасно ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» в якості однієї із засад прокурорської діяльності закріплює засаду неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки, що підкреслює важливість етичності прокурорської діяльності. На думку А.В. Лапкіна, дана засада комплексно інтегрує неухильне додержання прокурорами у професійній діяльності та повсякденному житті всіх інших засад діяльності прокуратури, оскільки етичною може визнаватися лише така поведінка прокурора, яка відповідає вказаним засадам. З іншого боку, додержання вимог етики та поведінки гарантує належне виконання прокурорами покладених на них обов'язків, що слугує реалізації завдань прокуратури та інших засад прокурорської діяльності [9, с. 36]. Отже, можна вважати, що морально-етичні принципи органічно доповнюють, деталізують і розкривають зміст загальних засад діяльності прокуратури, визначених у Законі.

Окрему увагу слід приділити наслідкам порушення прокурорами правил професійної етики. Очевидно, що порушення прокурорами моральних засад прокурорської діяльності тягне за собою підрив особистого іміджу працівника та зниження авторитету прокуратури у суспільстві. Тут треба згадати дані соціологічних досліджень, які показують, що зараз рівень суспільної довіри до прокуратури дуже низький, зокрема станом на серпень 2015 р. прокуратурі не довіряють 67% опитаних. Не в останню чергу така ситуація зумовлена фактами порушення прокурорами правил етики, які набули суспільного резонансу.

Тож, як слушно зауважує Є.М. Попович, важливим аспектом дієвості етичного кодек-

су є наслідки, які тягне за собою його порушення. З одного боку, можна стверджувати, що за порушення моральних вимог відповідальність має носити моральний характер, проте формалізація етичних стандартів прокурорської діяльності вимагає формалізувати і відповідальність за їх порушення [10, с. 95]. Крім того, оскільки додержання правил етики і поведінки є обов'язком працівника прокуратури, закріпленим на законодавчому рівні, цілком логічно, що його порушення має тягти за собою певні несприятливі наслідки для особи порушника. З огляду на це, законодавство передбачає відповідальність за порушення прокурорами етичних вимог.

Так, за порушення правил етики і поведінки прокурори підлягають дисциплінарній відповідальності на підставі п. 5 (вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури) та/або п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» (систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики). Наслідком цього може стати накладення на прокурора одного з передбачених ст. 49 Закону «Про прокуратуру» дисциплінарних стягнень: 1) догани; 2) заборони 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; 3) звільнення з посади в органах прокуратури. Зокрема, якщо такий проступок мав характер грубого порушення, або коли працівник вчинив його, перебуваючи у статусі прокурора, що притягувався до дисциплінарної відповідальності, то КДКП може прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Крім того, відповідно до ст. 30 КПЕППП у разі відсутності підстав для юридичної відповідальності працівника прокуратури керівником органу прокуратури до нього може бути застосований такий захід морального впливу, як застереження про припинення неетичної поведінки з попередженням про можливість застосування дисциплінарного стягнення, про що оголошується колективу прокуратури чи відповідного структурного підрозділу та складається протокол.

Згідно зі ст. 29 КПЕППП з'ясування обставин за фактом порушення проводиться згідно з вказівкою керівника відповідного органу прокуратури, у необхідних випадках проводиться перевірка за процедурою, передбаченою Інструкцією про порядок проведення службового розслідування в органах прокуратури України. Проте в умовах дії нового Закону України «Про прокуратуру» логічно припустити, що за необхідності інформація про вчинене прокурором порушення має направлятися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

**Висновки.** На підставі викладеного можна констатувати важливість додержання прокурорами моральних засад прокурорської діяльності, які знаходять своє вираження у конкретних правилах етики та поведінки для

прокурорів, закріплених у відповідному Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Створення і затвердження Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури нового КПЕПП є важливим і необхідним кроком на шляху до підвищення рівня суспільної довіри до прокуратури та її працівників.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру. – [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.
2. Васильева Г.А. Профессиональная этика юриста. – [Электронный ресурс] / Г.А. Васильева. – Режим доступа: <http://borbit.ucoz.ru/bibl/edo/VasilevaProfetika.pdf>.
3. Халиулина В.П. Профессиональная этика юриста: Учеб. пособие / В.П. Халиулина. – М.: Изд-во РУДН, 2004. – 161 с.
4. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. – Х. : Право, 2015. – 148 с.
5. Про запобігання корупції. – [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. – [Електронний ресурс]: затв. наказом Генерального прокурора України № 123 від 28.11.2012 р. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102). – Заголовок з екрана.
7. Толочко О.П. Кодекс професійної поведінки (етики) прокурора: проблеми прийняття та впровадження / О.П. Толочко, С.В. Подкопаєв // Вісник прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 58–62.
8. Шинальський О.І. Прийняття Кодексу професійної етики та поведінки прокурора – невідкладна вимога часу / О.І. Шинальський // Вісник прокуратури. – 2008. – № 7. – С. 9–15.
9. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.
10. Попович Є.М. Проблеми етики прокурорської діяльності (в контексті розробки Кодексу професійної етики та поведінки прокурора) / Є.М. Попович // Право і безпека. – 2006. – № 5/1. – С. 94–96.