

ІГНАТЕНКО О. П.,
юрист II класу, прокурор
(Коростенська міжрайонна прокуратура)

УДК 347.963

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗГІДНО З НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ»

У статті проаналізовано інститут притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., зокрема підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, процедури розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), у якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку.

Ключові слова: прокурор, дисциплінарна відповідальність, скарга, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

В статье осуществлен анализ института привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности в соответствии с Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г., в частности основания привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности, процедуры рассмотрения Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров жалобы (заявления), в которой содержатся сведения о совершении прокурором дисциплинарного проступка.

Ключевые слова: прокурор, дисциплинарная ответственность, жалоба, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров.

The analysis institute bringing prosecutors to disciplinary liability under the Law of Ukraine “On Prosecution” of 14 October 2014 in the article. In particular, the grounds of bringing prosecutors to disciplinary procedures consideration the qualification commission of prosecutors complaints (statements), which contains information about the commission of the offense by the prosecutor.

Key words: prosecutor, disciplinary liability, appeal, Qualification-disciplinary commission of prosecutors.

Вступ. Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини, її життя й здоров’я, честі й гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.) [1].

Реалізація покладених на органи прокуратури України функцій можлива лише за умови належного виконання її працівниками своїх службових обов’язків і дотримання службової дисципліни. В умовах сьогодення питання, що стосуються прокурорської дисципліни та відповідальності, є надзвичайно актуальними, оскільки безпосередньо пов’язані з авторитетом системи органів прокуратури.

Одним із засобів забезпечення службової дисципліни в органах прокуратури є застосування до її працівників заходів дисциплінарного впливу.

Протягом тривалого часу в науці та практиці велися активні дискусії навколо питання законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів і ефективності його застосування.



Безпосередньо до аналізу окремих аспектів проблем дисциплінарної відповідальності прокурорів у своїх роботах різного часу зверталися І. Артеменко, Ю. Адушкін, В. Долежан, І. Картузова, І. Назаров, С. Подкопаєв, Ю. Полянський, О. Толочко та ін.

Постановка завдання. З огляду на викладене метою статті є аналіз інституту притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

Результати дослідження. Донедавна правовою базою дисциплінарної відповідальності прокурорів був Закон України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 р. [2], ч. 3 ст. 48 якого визначалось, що за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків чи вчинення ганебного вчинку прокурори й слідчі несуть відповідальність згідно із Дисциплінарним статутом прокуратури України, який затверджується Верховною Радою України.

Регламентация порядку заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників у Дисциплінарному статуті, який затверджений Постановою Верховної Ради України від 06 листопада 1991 р. № 1796-ХІІ [3], не узгоджувалась із положеннями п. п. 14, 22 ч. 1 ст. 92, ст. 123 Конституції України, якими визначено, що виключно законами визначаються питання організації й діяльності прокуратури. Зокрема, суддя Конституційного Суду України П. Євграфов в окремій думці до рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2004 р. № 13-рп/2004 у справі про Дисциплінарний статут прокуратури, зазначив: «... 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...» [4].

До прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» існував проект нового Дисциплінарного статуту прокуратури України, автори якого вважали за потрібне прийняття Закону України «Про дисциплінарний статут України», який, у свою чергу, дасть змогу затвердити новий Статут, однак цей Закон так і не був прийнятий.

Прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) ознаменувало внесення суттєвих змін у діяльність органів прокуратури України, зокрема в процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності з урахуванням визнаних міжнародних стандартів і пропозицій Венеціанської комісії.

Так, відповідно до положень Закону, підставами дисциплінарної відповідальності прокурора є такі: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необгрунтоване зволікання із 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 та можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості й 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 стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (ст. 43 Закону).

Відповідно до ст. 44 Закону, дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

Створення нової інституції – Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка колегіально вирішуватиме питання стосовно розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення безпосередньо дисциплінарного провадження



значно, підвищує об'єктивність у прийнятті рішень і слугує гарантією імунітету працівників прокуратури від необгрунтованого й несправедливого вирішення питань дисциплінарного характеру. А вже ще донедавна оцінка діяльності працівника цілковито залежала від волі та розсуду керівника, що перетворювало на фікцію положення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» 1991 р. щодо призначення керівників прокуратур на 5 років. Відповідно до Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 06 грудня 2000 р. [5], «... держави повинні вжити ефективних заходів, щоб ... дисциплінарні стягнення на державних обвинувачів були встановлені законом і гарантували всебічну та об'єктивну оцінку, так само як і винесення рішення, яке може бути переглянуто в суді». Саме тому в більшості країн Європи застосовується єдиний підхід, коли дисциплінарні стягнення накладаються не керівниками прокуратур одноосібно, а незалежними органами з установленням чіткого процесуального порядку розгляду таких питань. Так, у Польщі дисциплінарні справи розглядаються спеціальними дисциплінарними судами, що складаються з прокурорських працівників і діють незалежно від прокурорів, які очолюють відповідні прокуратури (ст. ст. 66–89 Закону Польської Республіки про прокуратуру 1985 р.). У Португалії право здійснювати дисциплінарні акції стосовно прокурорських працівників належить Вищій раді прокуратури (ст. 27 Закону Португальської Республіки 1986 р.) [6]. За такого підходу значно підвищується прозорість і контрольованість накладення дисциплінарних стягнень, до мінімуму зводиться суб'єктивізм при прийнятті відповідних рішень, що, у свою чергу, дасть змогу зменшити плинність кадрів і кількість задоволених позовів про поновлення на посадах, підвищити стабільність прокурорської системи загалом.

Аналіз норм закону свідчить про те, що поряд із вирішенням питань щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, до компетенції Комісії належить вирішення інших, не менш важливих питань, зокрема добір кадрів на посади прокурорів, переведення та звільнення прокурорів із посад.

Тут варто погодитись із думкою С.В. Подкопаєва, що при такому значному обсягу повноважень Комісії, кількісний склад якої становить лише 11 членів, виникає питань щодо реальної здатності Комісії повною мірою реалізувати надані повноваження, з огляду на те, що деякі процедури мають здійснюватись виключно членами комісії. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 46 Закону, після відкриття дисциплінарного провадження член проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у скаргі (заяві), за результатами якої готує висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Беручи до уваги статистичні дані щодо притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів (2011 р. – 762, 2012 р. – 551, 2013 р. – 411, 2014 р. – 380), можна заздалегідь припустити, що на кожного члена Комісії буде покладатись обов'язок щонайменше 3 перевірки на місяць. І це лише виходячи з кількості фактично притягнутих осіб із накладенням стягнень, не враховуючи загальної кількості проведених перевірок [7, с. 148].

Візьмемо, наприклад, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким, з метою здійснення членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України належної перевірки наявності підстав для притягнення суддів місцевих та апеляційних судів до дисциплінарної відповідальності, діє служба інспекторів, які за дорученням члена Комісії попередньо аналізують заяви (скарги) щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, готують проекти висновків про наявність підстав для притягнення суддів місцевих та апеляційних судів до дисциплінарної відповідальності. Причому за кожним членом Комісії закріплюється три інспектори.

Важливою новелою законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є чітке визначення в Законі суб'єктів ініціювання цього виду юридичної відповідальності.

Визначено, що кожен, кому відомі факти про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право звернутися із заявою до Комісії. Зразок заяви буде розміщений на сайті Комісії, що надасть можливість особі, яка звертається, вказати всю необхідну інформацію.



Указане положення Закону усуває безліч суперечностей і недоліків, які існували до прийняття нового Закону й були пов'язані з невизначеністю кола суб'єктів ініціювання. Зі змісту ст. 10 Дисциплінарного статуту прокуратури України вбачається, що міські й районні прокурори, інші прирівняні до них прокурори вносять подання вищому прокурору про накладення дисциплінарного стягнення на підлеглих їм прокурорсько-слідчих працівників. Обласні та прирівняні до них прокурори при необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує їхні повноваження, уносять подання Генеральному прокуророві України. Інших суб'єктів ініціювання зазначеного питання не передбачено. Звідси випливає, що в кожному конкретному випадку прокурор за своїм розсудом вирішує це питання.

З метою унеможливлення впливу будь-кого на процес здійснення перевірки даних щодо наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, шляхом автоматизованого розподілу буде визначатись член Комісії, який вирішуватиме питання щодо відкриття дисциплінарного провадження, проводитиме перевірку та готуватиме висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Варто відмітити, що Законом не визначено строк, протягом якого член комісії вирішує питання про відкриття дисциплінарного провадження.

З метою підготовки обґрунтованого висновку, Законом надано низку повноважень члена Комісії, який здійснюватиме перевірку викладених у заяві фактів, а саме: ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їхні копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності й підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію.

У ході перевірки член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження.

Керівник органу прокуратури, у якому працює прокурор, Генеральний прокурор України зобов'язаний невідкладно розглянути рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади, за результатами якого може видати наказ про відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження (ч. 5 ст. 46). Наведене формулювання є неконкретним, оскільки передбачає можливість або видачі, або невидачі наказу про відсторонення прокурора від посади без зазначення відповідних підстав для цього.

Певна суперечливість убачається й між положеннями ч. 1 ст. 62 Закону про те, що подання про звільнення прокурора з посади вноситься Вищою радою юстиції або Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів у визначених законом випадках, і вимогами ч. 6 ст. 49 Закону, за якими Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за результатами дисциплінарного провадження щодо прокурора, який обіймає адміністративну посаду, може лише ініціювати перед Радою прокурорів України розгляд питання про внесення рекомендації щодо звільнення прокурора з адміністративної посади.

У свою чергу, згадані вище положення ч. 6 ст. 49 Закону про ініціювання Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів перед Радою прокурорів України питання про внесення рекомендації щодо звільнення прокурора не узгоджуються з вимогами ч. 3 ст. 62, за якою «прийняття рішення про звільнення прокурора з посади здійснюється особою, уповноваженою цим Законом приймати рішення про звільнення прокурора, виключно на підставі та в межах подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чи Вищої ради юстиції». Однак і ця норма про «виключні» підстави для звільнення прокурора не враховує положень ч. 1 ст. 54, ч. 1 ст. 56 і ст. 58 Закону, за якими прокурора може бути звільнено також на підставі судового рішення, яким прокурора визнано винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, або обвинувального вироку щодо прокурора, або за заявою прокурора про звільнення з посади за власним бажанням.



У ч. 4 ст. 43 Закону вказано, що під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора в разі необхідності може бути проведена його атестація. Умотивоване рішення про необхідність її проведення приймається Комісією. Однак неврегульованим залишається питання про строки, зміст і порядок проведення.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні Комісії, на яке запрошуються особа, котра подала скаргу (заяву), прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а в разі необхідності й інші особи. У разі неможливості з поважних причин узяти участь у засіданні Комісії прокурор, стосовно якого розглядатиметься висновок, матиме змогу надати по суті порушених питань письмові пояснення, які в обов'язковому порядку оголошуватимуться на засіданні Комісії. Повторна неявка такого прокурора на засідання Комісії буде підставою для розгляду за його відсутності.

Варто відмітити, що встановлення такого порядку розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора спрямоване на його оперативність і унеможливлення зловживання прокурором своїм становищем, уникаючи засідання Комісії, при цьому блокуючи розгляд питання. Розгляд висновку стосовно прокурора відбуватиметься на засадах змагальності.

На засіданні Комісії заслуховуватимуться пояснення члена Комісії, який проводив перевірку, про результати перевірки; пояснення прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, або його представника; а також інших заінтересованих осіб.

Під час розгляду дисциплінарного провадження прокурор чи його представник матимуть право надавати пояснення, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання та відводи.

При прийнятті рішення в дисциплінарному провадженні враховуватимуться характер проступку; його наслідки; особа прокурора; ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення.

Рішення в дисциплінарній справі прийматиметься Комісією більшістю від її загального складу.

Згідно із Законом, до прокурора може бути застосовано одне з таких дисциплінарних 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, у якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора України); 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

За результатами дисциплінарного провадження Комісія за наявності передбачених підстав вправі прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора України). Якщо Комісія встановила обставини, які свідчать про порушення прокурором вимог щодо несумісності, вона ініціює перед Вищою радою юстиції розгляд відповідного питання.

Інформація про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності оприлюднюватиметься на сайті Комісії разом із копією відповідного рішення Комісії.

Прокурор, стосовно якого винесено рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, матиме право його оскаржити до Вищої ради юстиції або до адміністративного суду.

Висновки. Вищезазначені новели законодавства, безумовно, свідчать про якісне оновлення прокурорської системи загалом. Приведення інститутів добору прокурорів та притягнення їх до відповідальності у відповідність із міжнародними стандартами закладають підвалини успішного виконання прокурорами покладених обов'язків шляхом підвищення рівня кваліфікації й дисципліни прокурорських кадрів.

Зрозуміло, добір висококваліфікованих кадрів і звільнення з посад недобросовісних прокурорів відбуватиметься поступово. Однак уже сьогодні є очевидною незворотність цього процесу, кінцевою метою якого має стати підвищення рівня довіри громадян до органів прокуратури.



Основними прогресивними новелами процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, згідно з новим Законом України «Про прокуратуру», є такі: установлення в Законі чітких підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів; запровадження колегіального розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку; надання права кожному, кому відомі факти порушення прокурором закону, звернутися до Комісії з відповідною заявою; чітке регламентування процедури здійснення дисциплінарного провадження; можливість прокурора, відносно якого проводиться дисциплінарне провадження, мати представника.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Про прокуратуру : Закон України від 05 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
3. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2004 року в справі № 1-25/2004 (Справа про Дисциплінарний статут прокуратури). Окрема думка від 22.06.2004 року № 13-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-04>.
5. Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя : Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи від 06 грудня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
6. Долежан В.В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту / В.В. Долежан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uap.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15377.
7. Подкопаєв С.В. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів / С. Подкопаєв // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 4. – С. 145–153.

ТРЮХАН О. А.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 349.2.331.105:342.728 (477)

**ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ТА РОБОТОДАВЦІВ:
НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ, ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ**

У статті проаналізовано поняття та зміст права на свободу об'єднання. У роботі аналізуються міжнародно-правові акти та деякі норми трудового законодавства України. Обґрунтовано, що право на свободу об'єднання є одним з основних прав працівників та роботодавців.

Ключові слова: Конституція України, право на свободу об'єднання, роботодавець, працівник, громадські об'єднання, свобода асоціацій.

