



Євген ПОПОВИЧ,
прокурор міста Харкова,
державний радник юстиції 3 класу,
доктор юридичних наук

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України; правові засади; службова дисципліна.

Уст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. З метою забезпечення захисту прав та свобод людини державою створено ряд спеціальних правоохоронних органів, провідне місце серед яких відводиться прокуратурі України.

Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має на меті захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, законами України та міжнародними правовими актами щодо соціально-економічних, політичних, особистих прав та свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» [2]).

Реалізація покладених на органи прокуратури завдань можлива лише за умов належного виконання її працівниками своїх службових обов'язків та дотримання службової дисципліни. Одним із засобів забезпечення службової дисципліни в органах прокуратури є застосування до її працівників заходів дисциплінарного впливу. З огляду на викладене метою цієї статті є: поперше, проаналізувати сучасний стан законодавства про дисциплінарну відповідальність працівників органів прокуратури України та виявити правові проблеми, що містяться в ньому; по-друге, на підставі проведеного аналізу сформулювати пропозиції щодо удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури України.

Правові засади відповідальності працівників прокуратури визначені у ч. 3 ст. 48 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої: «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» [2].

На нашу думку, це положення містить низку неточностей. Порушення закону – занадто загальна категорія, при цьому може мати місце порушення кримінального законодавства, за яке особа має нести кримінальну відповідальність, за вчинення адміністративного правопорушення – адміністративну відповідальність тощо. Крім того, необхідно згадати положення ч. 2 ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], що має назву «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень». Інші крім перелічених у ч. 1 цієї статті особи (у ній зазначені військово-службовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України), на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Отже, працівники прокуратури, на яких поширюється дія Дисциплінарного статуту прокуратури України (Статут) [4], відповідно до

положень ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у випадках, прямо передбачених означеним Статутом, несуть за вчинення адміністративних проступків дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Однак, аналізуючи положення чинного Дисциплінарного статуту прокуратури України [4], можна переконатися у відсутності жодних згадувань про наслідки вчинення працівником прокуратури адміністративного правопорушення. Більше того, у ч. 1 ст. 8 Статуту проголошено, 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, який порочить його як працівника прокуратури. Звісно, можна дискутувати з приводу, чи порочать особу як працівника прокуратури, наприклад, вигулювання собак без повідків і намордників (ч. 1 ст. 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або інші, на жаль, поширені сьогодні серед громадян України адміністративні правопорушення. Проте правова реальність свідчить, що працівники прокуратури мають нести адміністративну відповідальність на загальних засадах. Така ситуація вбачається неприпустимою, оскільки створює передумови для зловживань як з боку посадових осіб, які мають право накладати адміністративні стягнення, так і з боку окремих несумлінних працівників органів прокуратури, які можуть скористатися своїм службовим становищем та уникнути настання адміністративної відповідальності. На нашу думку, у Статуті необхідно чітко визначити механізм заміни адміністративної відповідальності відповідальністю дисциплінарною.

Вказані зміни у процедурі притягнення прокурорсько-слідчих працівників необхідно здійснити під час розробки проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України, що його, як відомо, було підготовлено Головним управлінням організаційного та правового забезпечення Генеральної прокуратури України. У грудні 2005 року проект Статуту [5], перероблений з урахуванням зауважень регіональних прокуратур та науково-навчальних закладів, обговорювався на засіданнях науково-

методичної ради. При цьому висловлювалися різні думки щодо окремих положень цього документа. Найважливіша дискусія точилася навколо двох питань, а саме: форми нормативного врегулювання службової дисципліни в органах прокуратури і порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Чинний Дисциплінарний статут прокуратури України затверджено постановою Верховної Ради України 6 листопада 1991 року № 1796-XII [4]. Проте, як зазначає В.В. Долежан, затвердження нового Статуту в такий самий спосіб – тобто постановою Верховної Ради України – неможливе, оскільки відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і діяльність прокуратури є предметом виключно законодавчого регулювання [6]. Саме тому автори проекту нового Дисциплінарного статуту прокуратури України вважають за потрібне прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» [5], який, в свою чергу, дасть можливість затвердити новий Статут.

Прийняття дисциплінарних статутів стало традиційним для нашої системи законодавства, хоча, відверто кажучи, це питання є не так принциповим, як технічним. Приміром, існує Дисциплінарний статут в органах внутрішніх справ [7]. Атестовані працівники Служби безпеки України керуються Дисциплінарним статутом Збройних Сил України [8].

Потреба в існуванні Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого спеціальним законодавчим актом, обумовлюється кількома чинниками. По-перше, – це специфіка діяльності органів прокуратури, на які покладено виконання конституйційних функцій, що не збігаються з функціями інших органів. По-друге, – підвищений рівень державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй діяльності. По-третє, – наявність певних ризиків, пов'язаних з вирішенням складних і конфліктних ситуацій та підвищеним рівнем психологічної напруги працівників.

З урахуванням зазначених чинників доцільніше, щоб питання службової дисципліни, заохочення і дисциплінарної відповідальності стали предметом спеціального закону, а не Закону України «Про прокуратуру».

Новий Дисциплінарний статут прокуратури України має бути спрямований на зміцнення службової дисципліни та на суттєву демократизацію взаємовідносин працівників як у прокуратурі взагалі, так і в окремих колективах. Останнє

особливо важливо з огляду на реформування прокуратури, яке можна здійснити лише на демократичних засадах. І хоча тривалий час і в радянські, і в пострадянські часи вважалося, що основою основ організації прокуратури є централізм та пов'язана з цим єдиноначальність, в сучасних умовах постає потреба у переосмисленні окремих усталених стереотипів. Особливо це стосується зміни існуючого порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Неправильно, коли оцінка діяльності працівника з відповідними кадровими висновками цілковито залежить від волі і розсуду керівника-єдиноначальника. Дане твердження ґрунтується на сумних реаліях останнього часу, коли, по суті, перетворилося на фікцію положення ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» щодо призначення керівників прокуратур на п'ять років.

Усе викладене вище і викликає потребу встановлення вагомих правових гарантій імунітету працівників прокуратури від необґрунтованого і несправедливого вирішення питань дисциплінарного характеру. Відповідно до Рекомендації Рес (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» від 6 грудня 2000 року «... 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» [9].

У різних країнах Європи – і не лише Європи – питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності вирішуються по-різному. Проте застосовується єдиний підхід, коли дисциплінарні стягнення накладаються не керівниками прокуратур одноособово, а незалежними органами з установленням чіткого процесуального порядку розгляду питань.

Так, у Португалії право «здійснювати дисциплінарні акції і будь-які дії подібного характеру стосовно прокурорських працівників» належить Вищій раді прокуратури (ст. 27 Закону Португальської Республіки про прокуратуру Португальської Республіки 1986 року). У Польщі дисциплінарні справи розглядаються спеціальними дисциплінарними судами, що складаються з прокурорських працівників і діють незалежно від прокурорів, які очолюють відповідні прокуратури (статті 66–89 Закону Польської Республіки про прокуратуру 1985 року). У Македонії для розгляду питань дисциплінарного ха-

рактеру створюються спеціальні комісії (ст. 36 Закону Республіки Македонія 1996 року), а в Словаччині для цього проводяться спеціальні дисциплінарні слухання (ст. 39 Закону Словацької Республіки 1996 року). Відповідно до Закону Республіки Словенія про прокуратуру (ст. 46 Закону 1994 року) в ході дисциплінарних розслідувань рішення у справі приймається дисциплінарним судом, до якого входять як обрані прокурори, так і судді. І наведення подібних прикладів можна було б продовжити. У країнах романської правової сім'ї (Італія, Франція) прокурори, які входять до складу магістратури, користуються, по суті, такими ж самими гарантіями від необґрунтованого дисциплінарного переслідування, як і судді [6].

Чи можна запозичити таку практику і для України? Можна і вкрай потрібно. Саме так зробили автори проекту Дисциплінарного статуту прокуратури України, в якому винесення рішень у дисциплінарному провадженні належить до компетенції дисциплінарних комісій регіональних прокуратур і Вищої дисциплінарної комісії прокуратури. Її реалізація дасть змогу значно обмежити прояви не об'єктивності у вирішенні питань дисциплінарного характеру, посилити впевненість прокурорів у міцності свого службового становища, дасть можливість працівникам, обвинуваченим у дисциплінарних проступках, захистити себе перед незалежним колегіальним органом, стимулювати виважене ставлення керівників прокуратур до вирішення кадрових питань, зменшити плінність кадрів і кількість задоволених судами позовів про поновлення на посадах (кожен такий випадок згубно впливає на авторитет прокуратури).

Вважаємо, що в новому Дисциплінарному статуті прокуратури України потрібно чіткіше відобразити деякі важливі аспекти службової дисципліни в органах прокуратури. На сьогодні, виходячи з принципів централізації і єдиноначальництва, кожна усна чи письмова вказівка прокурора-керівника є обов'язковою для підлеглого. У законодавстві не йдеться про будь-яку процесуальну самостійність підпорядкованого прокурора при реалізації конституційних функцій прокуратури. Це може спричинити виникнення ситуації, за якої, виконуючи незаконні і необґрунтовані вказівки керівництва, особливо усні та телефонні, той чи інший прокурор постає перед нелегким вибором.

Звичайно, не можна усунути з практики оперативного розпорядництва у прокуратурі усні вказівки, оскільки переважно виконавці не висувають

заперечень. Але, вочевидь, у Дисциплінарному статуті прокуратури України необхідно записати, що коли такі заперечення висуваються, їх обґрунтованість має бути ретельно досліджена, якщо ж керівник наполягає на їх виконанні, це потрібно обов'язково підтверджувати у письмовій формі. Відмова від вказівки (розпорядження) може розцінюватися як порушення службової дисципліни лише у разі, коли це визнає колегіальний орган, що здійснює дисциплінарне провадження.

Також у Дисциплінарному статуті прокуратури України було б доцільно визначити низку питань процесуального характеру, щодо яких підпорядкований працівник має право відмовитися від виконання вказівки, посилаючись на своє внут-

рішнє переконання і власне розуміння вимог закону та службового обов'язку. Слід передбачити, що у цих випадках керівник або доручає виконати вказівку іншому працівнику, або бере це на себе (наприклад, у випадку необґрунтованого, на його погляд, наміру прокурора-обвинувача відмовитися від підтримання державного обвинувачення).

На нашу думку, прийняття Дисциплінарного статуту прокуратури України з урахуванням наведених вище пропозицій та зауважень надасть можливість зробити процедуру притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності прозорою та демократичною, а також сприятиме створенню дієвої системи гарантій незалежної діяльності працівників органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141 (із змінами та доповненнями).
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №53. – Ст. 793.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року №8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до №51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
4. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року №1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №4. – Ст. 15.
5. Про Дисциплінарний статут прокуратури України: проект Закону України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uar.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15376
6. Долежан В. В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uar.org.ua/ua/journal/2_6.html?_m=publications&_t=rec&id=15377
7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: закон України від 22 лютого 2006 року №3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №29. – Ст. 245.
8. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: закон України від 24 березня 1999 року №551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №22–23. – Ст. 197.
9. Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Рекомендація Rec(2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи від 6 грудня 2000 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

Євген ПОПОВИЧ

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Резюме

Здійснено аналіз сучасного стану законодавства про дисциплінарну відповідальність працівників органів прокуратури України. Наголошено на правових проблемах інституту дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Обґрунтовано необхідність прийняття нового Дисциплінарного статуту прокуратури України у вигляді окремого закону України.

Евгений ПОПОВИЧ

**ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Резюме

Осуществлен анализ современного состояния законодательства о дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры Украины. Отмечены правовые проблемы института дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры. Обоснована необходимость принятия нового Дисциплинарного устава прокуратуры Украины в виде отдельного закона Украины.

Evgen POPOVYCH

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF PROSECUTORS IN UKRAINE: LEGAL ISSUES AND THEIR SOLUTIONS

Summary

The analysis of current state of legislation on disciplinary responsibility of prosecutors in Ukraine is made. Legal challenges for this institute are emphasised. Arguments of the necessity of adopting a new Disciplinary Code of the Prosecutor's Office as a separate law of Ukraine are given.