



Ганна Іванова,
прокурор відділу статистики,
ведення Єдиного реєстру
досудових розслідувань прокуратури
Харківської області

УДК 349.2: 331.108

Юридичний механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності

Найближчим часом органи прокуратури в Україні будуть реформовані. І це на сьогодні не лише одне з ключових зобов'язань України перед Радою Європи, а нагальна та очевидна соціальна потреба. Ще з кінця 1990-х років прокуратура мала особливий статус у системі органів державної влади України. Величезні повноваження в сфері кримінального переслідування, можливість втручання в бізнес діяльність та в судові процеси між приватними особами, а також великий арсенал видів тиску на судову владу.

Проте в умовах сьогоднішнього органу прокуратури України в тій чи іншій мірі мають усі недоліки, що притаманні й іншим правоохоронним органам: непрозорість та неефективність результатів діяльності, корупція, надмірні адміністративні повноваження керівників, активна участь у політично заангажованих процесах, низький професійний рівень, закрита процедура призначення прокурорів на адміністративні посади та доволі невдалий механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Мета статті полягає у дослідженні механізму притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності в умовах сьогоднішнього.

Перш за все пропонуємо дослідити таке поняття як «механізм». Відзначимо, що під механізмом розуміється сукупність станів і процесів, з яких складається яке-небудь фізичне, хімічне, фізіологічне, психічне чи будь-яке інше явище, наприклад, механізм мислення [1, с. 316]. Поняття «механізм» розкривається як система певних засобів, метою яких є захист прав людини, потреба в такому захисті виникає при вчиненні певного правопорушення чи об'єктивно-протиправного діяння [2, с. 54]. С. Гончарук, розглядаючи механізм правового регулювання, розуміє під ним систему правових елементів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [3, с. 23].

У Російській юридичній енциклопедії механізм правового регулювання розглядають як єдину систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний пра-

вовий вплив на суспільні відносини [4, с. 343-344].

Досліджуючи механізм правового регулювання Голікова Є. О. зазначає, що всі визначення практично єдині в тому, що це система правових засобів, які впливають на суспільні відносини з метою їх регулювання, здійснення тощо. Основною метою механізму правового регулювання є упорядкування та задоволення потреб та інтересів суб'єктів. Це досягається завдяки юридичним засобам впливу, які мають спільну мету, а саме досягнення результативності та ефективності функціонування та діяльності механізму правового регулювання. Складовими механізму правового регулювання є: 1) норми права, поведінка, що встановлює правила; 2) правовідношення як елемент реального життя права; 3) акти реалізації юридичних прав і обов'язків, тобто фактична поведінка суб'єктів правовідносин [5, с. 131].

Прокуратура була і є одним із традиційних для вітчизняної правової системи інститутів, яка у цей складний період реформування суспільних відносин повинна не тільки не втрачати свої позиції, а навпаки зміцнюватися та вдосконалюватися як багатofункціональна державна структура.

Прокуратура України як самостійний державно-правовий інститут усією своєю діяльністю сприяє реалізації головної ідеї нової Конституції України: держава існує для людей, з гідністю і повною віддачею виконує своє призначення щодо захисту і зміцнення нашої державності та законності.

Реформа прокуратури – це найважливіше зобов'язання України, що було взято нашою державою при вступі до Ради Європи ще в 1995 році. З того часу Парламентська Асамблея Ради Європи, інші європейські інституції та високопосадовці не втомлювалися нагадувати українській владі про необхідність реформування прокуратури. Завдання реформи – створити демократичну, професійну та самоврядну систему

органів прокуратури, що у своїх діяльності керується Конституцією, законами та провідними європейськими стандартами прав людини [6].

Реформування органів прокуратури є заходом обґрунтованим та необхідним. Акцентуючи на цьому увагу слід зауважити, що не лише гостра соціальна потреба спонукає до проведення реформ, а й потреби нашої держави щодо формування нової моделі прокуратури, а також і зобов'язання України перед європейськими інституціями.

На нашу думку, значну увагу в окресленому питанні слід приділити саме механізму притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності, оскільки на сьогодні забезпечення трудових прав працівників та створення дієво механізму соціального захисту є одним з ключових напрямків державної політики України на шляху приєднання до Європейського Співтовариства.

Розглядаючи дисциплінарну відповідальність, ми погоджуємось з думкою В.В. Середи, який зауважує, що зазвичай правовий механізм дисциплінарної відповідальності складається з правових норм, які передбачають підставу дисциплінарної відповідальності, дисциплінарні стягнення, порядок їх накладення, зняття й оскарження [7, с. 22].

Порядок та механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності встановлюється Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 № 1796-ХІІ (далі – Статут) [8], однак від 15 липня 2015 року, зазначена постанова втрачає чинність.

А тому пропонуємо розглянути новий механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності встановлений відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон) [9].

Відтепер у новому Законі видів дисциплінарної відповідальності ста-

ло значно менше порівняно з тим переліком який був передбачений у Статуті. Так, у новому Законі, ч. 1 ст. 49 передбачає накладення на працівників прокуратури таких дисциплінарних стягнень, як: 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, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора України); 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Перш за все слід звернути увагу на те, що у відповідності з новим Законом в органах прокуратури створюються два якісно нових, незалежних від керівництва прокуратури, органи прокурорського самоврядування, які будуть наділені значними повноваженнями. В даному випадку мова йде про Раду прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

Рада прокурорів вноситиме рекомендації щодо призначення або звільнення прокурорів з адміністративних посад, окрім цього, захищатиме прокурорів від незаконного впливу з сторони керівного складу.

Що ж стосується Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то вона проводитиме добір кандидатів на посаду прокурора; братиме участь у переведенні прокурорів з одного органу прокуратури до іншого; розглядатиме заяви (скарги) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснюватиме дисциплінарне провадження.

Відзначимо, що обидва органи обираються шляхом таємного голосування Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, де представники Генеральної прокуратури України складають абсолютну більшість.

Рада прокурорів складається з 13 осіб, і лише двоє з них є представниками Генеральної прокуратури України. Окрім того, два члени є представниками юридичних вузів. Суттєвою гарантією незалежності та неупередженості Ради прокурорів слід вва-

жати ту обставину, що до членом Ради не може стати прокурор, що займає адміністративну посаду, або входить до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії.

Що стосується Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, то вона складається з п'яти прокурорів, двох учених, одного адвоката, трьох представників Уповноваженого Верховної Ради із прав людини – правозахисників, представників громадських організацій. Відзначимо, що членом комісії не може бути призначений народний депутат України, працівник органу виконавчої влади, Служби безпеки України, міліції, працівник національної академії прокуратури України, суддя, а також прокурор, який перебуває на адміністративній посаді.

Отже, як бачимо питання про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності вирішуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією.

Проте, на рішення про притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності може бути подано скаргу, відповідно до ст. 47 Закону України від 05. 01. 98 р. № 22/ 98-ВР «Про Вищу раду юстиції» (далі – ВРЮ) [10], до Вищої ради юстиції.

Вища рада юстиції розглядає скарги прокурорів на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняті щодо них за результатами дисциплінарного провадження, керуючись доповіддю члена Вищої ради юстиції, та постановляє рішення.

Скарга прокурора може бути прийнята Вищою радою юстиції не пізніше одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого стосовно нього за результатами дисциплінарного провадження. Вища рада юстиції може продовжити строк для подання скарги, якщо визнає, що місячний строк було пропущено з поважних причин.

Після розгляду скарги прокурора Вища рада юстиції за наявності для цього підстав може:

1) задовольнити скаргу прокурора, скасувати рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та закрити дисциплінарне провадження;

2) задовольнити скаргу повністю чи частково і змінити рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

3) залишити скаргу без задоволення, а рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів - без зміни.

Прокурор, скарга якого розглядається Вищою радою юстиції, та/або його представник мають право надавати пояснення, ставити запитання учасникам засідання, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи. Запрошення на засідання Вищої ради юстиції прокурора, скарга якого розглядається, є обов'язковим. У разі неможливості брати участь у засіданні з поважних причин прокурор може надати по суті порушених питань письмові пояснення. Письмові пояснення прокурора виголошуються на засіданні Вищої ради юстиції в обов'язковому порядку. Повторне неприбуття такого прокурора без поважних причин на засідання є підставою для розгляду скарги за його відсутності.

Зауважимо також, що у відповідності до ст. 34 та 36 ВРЮ розглядає також питання, щодо несумісності посади прокурора із зайняттям іншою діяльністю.

Ініціатором такого звернення може виступити як :

1) кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (за умови, що таке рішення було нею прийнято за

результатами дисциплінарного провадження;

2) член Вищою ради юстиції – за результатами перевірки відомостей щодо несумісності діяльності судді чи прокурора із займаною посадою, проведення якої йому було доручено.

Прокурор, питання про несумісність якого розглядається, та/або його представник мають право давати пояснення, ставити питання учасникам засідання, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи.

Запрошення на засідання Вищої ради юстиції прокурора, питання про несумісність якого розглядається, є обов'язковим. У разі неможливості брати участь у засіданні з поважних причин прокурор, питання про несумісність якого розглядається, може надати по суті порушених питань письмові пояснення, які додаються до матеріалів перевірки. Письмові пояснення прокурора виголошуються на засіданні Вищої ради юстиції в обов'язковому порядку. Повторне неприбуття такого прокурора на засідання є підставою для розгляду питання про несумісність за його відсутності.

Рішення про порушення прокурором вимог щодо несумісності з іншою діяльністю приймається на засіданні Вищої ради юстиції більшістю голосів від її конституційного складу і в разі встановлення такого порушення є підставою для звільнення прокурора з посади.

Отже, ми переконані, що зміни яких зазнають органи прокуратури відповідатимуть сучасним тенденціям та сприятимуть наданню працівникам органів прокуратури більшої самостійності та незалежності порівняно з її нинішнім становищем.

Список використаних джерел

1. *Словарь иностранных слов.* – 18 изд. Стер. – М.: Рус.яз, 1989. – 624 с.
2. *Мотвилавка Е. Я.* Теория регулятивного й охранительного права / Е. Я. Мотвилавка. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – 136 с.

3. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Навч. посіб / С. Т. Гончарук. – К.: Генеза, 2000. – 240 с.

4. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – 4-е изд. – М.: Юринформцентр, 2000. – 526 с.

5. Голюкова Є. О. Юридичний механізм реалізації трудових прав працівників: поняття та мета / Є. О. Голюкова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpe_2012_4\(2\)_25.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpe_2012_4(2)_25.pdf).

6. Реформа прокуратури: останній крок // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/?attempt=1>

7. Серєда В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види / В. В. Серєда // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1. – С. 18-25.

8. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>

9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. 1697-VII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

10. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80/page>

Іванова Г. С. Юридичний механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

У статті автором було детально проаналізовано механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності. Проведено порівняння видів дисциплінарних стягнень. Розкриті ключові повноваження Вищої ради юстиції з врегулювання питань пов'язаних з притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: працівник прокуратури, дисциплінарне провадження, дисциплінарне стягнення, Рада прокурорів, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Іванова А. С. Юридический механизм привлечения работника прокуратуры к дисциплинарной ответственности.

В статье автором подробно проанализирован механизм привлечения работника прокуратуры к дисциплинарной ответственности. Проведено сравнение видов дисциплинарных взысканий. Раскрыты ключевые полномочия Высшего совета юстиции по урегулированию вопросов, связанных с привлечением работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности.

Ключевые слова: работник прокуратуры, дисциплинарное производство, дисциплинарное взыскание, Совет прокуроров, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров.

Ivanova A. The legal mechanism of attraction of prosecutor's workers to disciplinary responsibility.

In the article an author analyzed the mechanism of attraction of prosecutor's workers to disciplinary responsibility in detail. Comparison of types of disciplinary penalties is conducted. Key powers of the High Council of Justice are exposed to resolve the issues related to attraction of prosecutor's workers to disciplinary responsibility.

Key words: prosecutor's worker, disciplinary proceedings, disciplinary penaltie, the Council of Prosecutors, the Qualification Disciplinary Commission of prosecutors.