

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

THE GENERAL BASES OF RESPONSIBILITY OF PROSECUTORS

Назаров І.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Сурженко М.О.,

*здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
прокурор відділу прокуратури Харківської області*

У статті аналізуються загальні засади юридичної відповідальності і можливості їх застосування для виокремлення специфіки і особливостей службової відповідальності працівників прокуратури, наукові погляди з вказаної проблематики, новели вітчизняного законодавства, законопроекти та зарубіжна практика вирішення питання відповідальності прокурорів. Формується авторське бачення ознак юридичної відповідальності прокурорів, ознак дисциплінарної відповідальності прокурорів, специфіки відповідальності керівників органів прокуратури та обґрунтовуються пропозиції щодо змін у законодавстві щодо питань проблематики статті.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, правовий статус прокурора, юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність прокурора.

В статье анализируются общие основания юридической ответственности и возможности их применения для выделения специфики и особенностей служебной ответственности работников прокуратуры. Анализируются научные точки зрения указанной проблематики, новеллы отечественного законодательства, законопроекты и зарубежная практика решения вопроса ответственности прокуроров. Формируется авторское видение на признаки юридической ответственности прокуроров, признаки дисциплинарной ответственности прокуроров, специфику ответственности руководителей органов прокуратуры и обосновываются предложения об изменении законодательства по вопросам проблематики статьи.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность прокурора.

In article are analyzed the general bases of legal responsibility and possibility of their application for allocation of specificity and features of office responsibility of workers of Office of Public Prosecutor. Analyzed the scientific points of view of the specified problematics, the current legislation, bills and foreign practice of the decision of a question of responsibility of public prosecutors. Formed author's vision on signs of legal responsibility of public prosecutors, signs of a disciplinary responsibility of public prosecutors, specificity of responsibility of heads of bodies of Office of Public Prosecutor and proved offers on change of the legislation concerning article problematics.

Key words: Office of Public Prosecutor, public prosecutor, legal status of the public prosecutor, legal responsibility, disciplinary responsibility of the public prosecutor.

Постановка проблеми. Питання відповідальності в сучасній науці розглядаються і досліджуються в різних вимірах. Коли йдеться про юридичну науку – виокремлюють юридичну (правову) відповідальність. При цьому відомо, що юридична відповідальність є складовою соціальної відповідальності [1, с. 73]. У межах цієї статті ми хочемо звернути увагу і розглянути лише юридичну відповідальність працівників прокуратури з виокремленням специфіки відповідальності керівників органів прокуратури.

Стан опрацювання. Особливостям юридичної відповідальності працівників прокуратури та нормативно-правової її регламентації присвятили свої праці такі вчені, як І.О. Артеменко, В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, С.В. Подкопаєв, Ю.Є. Полянський, О.М. Толочко та ін. Але Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [2] запропонував такі суттєві зміни до статусу прокурора та порядку його притягнення до відповідальності, що це вимагає обов'язкового наукового аналізу і обговорення.

Метою статті є аналіз чинного законодавства у порівнянні з минулим щодо питань регулювання підстав і порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності. Особливу увагу варто приділяти прокурорам, які займають адміністративні посади, оскільки специфіка їх відповідальності майже не врахована законодавцем під час прийняття нового законодавства.

Виклад основного матеріалу. Юридичну відповідальність в літературі визначають по-різному. Так, Н.М. Оніщенко юридичну відповідальність, яка настає за порушення норм права, розуміє як різновид соціальної відповідальності, що настає за порушення різних соціальних норм (права, моралі, звичаїв, корпоративних норм) [3, с. 37–42]. Ю.С. Шемшученко юридичну відповідальність визначає як вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних або юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Таким чином юридична відповідальність – це спе-

цифічне правовідношення між державою в особі її органів (суду, спеціальних інспекцій тощо) і правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф, відшкодування шкоди тощо) [4, с. 437]. Є.І. Темнов під юридичною відповідальністю розуміє застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми засобів державного примусу, що знаходять вираз у формі позбавлень особистого, організаційного і майнового характеру, та обов'язок особи зазнати певних позбавлень державно-владного характеру за скоєне правопорушення [5, с. 332].

Що ж до видів юридичної відповідальності, то з цього питання погляди науковців також розходяться. Наприклад, П.М. Рабінович говорить про такі види юридичної відповідальності, як: конституційна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна, матеріальна, кримінальна тощо [6, с. 149]. У свою чергу, Д.М. Лук'янець зазначає, що класифікація видів юридичної відповідальності повинна здійснюватися не лише за галузевою ознакою, виокремлюючи за цим критерієм кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну і матеріальну відповідальність, а згідно з комплексом ознак. Однією із таких ознак науковець називає суб'єкта притягнення до відповідальності, розрізняючи за цим критерієм публічну (кримінальна та адміністративна відповідальність), приватну (цивільно-правова) та службову відповідальність (дисциплінарна і матеріальна відповідальність) [7, с. 122].

Застосовуючи викладене вище до органів прокуратури, можна сказати, що юридична відповідальність працівників прокуратури має наступні ознаки: а) визначається державою в правових нормах на рівні закону; б) забезпечується можливістю застосування державного примусу; в) застосовується спеціально уповноваженими органами (особами); г) пов'язана зі специфічним правовим статусом, додатковими обов'язками, гарантіями незалежності; д) виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру; е) здійснюється в особливій формі, чітко передбаченій законом; є) настає виключно у разі скоєння правопорушення.

У межах цієї статті ми не будемо розглядати всі види можливої відповідальності працівників прокуратури. Ми приєднуємося до погляду, що юридична відповідальність є частиною соціальної відповідальності. А якщо застосувати теорію юридичної відповідальності для визначення поняття і особливостей дисциплінарної відповідальності прокурорів, то можна дійти висновку, що остання є процесом впливу на працівника прокуратури, який скоїв правопорушення. Вплив здійснюється з боку держави і проявляється в тому, що у відповідних нормативних актах (Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. (далі – Закон), Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [8] та ін. – І.Н., М.С.) відображені професійні стандарти діяльності і поведінки працівника прокуратури. Їх порушення, власне, у більшості випадків і буде під-

ставою для дисциплінарної відповідальності. Тобто держава через законодавче закріплення дисциплінарної відповідальності встановлює ступінь негативної оцінки дії (бездіяльності), яка визнається проступком, і позбавлення для правопорушника. Дисциплінарна відповідальність завжди є індивідуальною і конкретною і виражає негативну оцінку з боку держави не тільки проступку, а й особи прокурора, який допустив порушення.

Серед обов'язкових ознак дисциплінарної відповідальності прокурорів можна назвати такі:

1) матеріальною підставою для дисциплінарного провадження є службово-трудоий проступок, порушення тексту присяги, невиконання службових обов'язків або правил професійної етики працівником прокуратури;

2) юридичною підставою виступає Закон України «Про прокуратуру», в якому сформульовано характеристику дисциплінарного правопорушення з боку працівника прокуратури і процедура дисциплінарного провадження;

3) формою покарання за дисциплінарний проступок є дисциплінарне стягнення, виключний перелік яких визначається законодавчо;

4) дисциплінарне стягнення може застосовуватися лише Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

Варто зазначити, що питанням проблематики дисциплінарної відповідальності саме працівників прокуратури приділяла увагу вже достатня кількість науковців та практиків.

Так, А.В. Пшонка виводить поняття дисциплінарної відповідальності прокурорів із загального поняття юридичної відповідальності і зазначає, що перша – полягає у здатності порушника перетерплювати службову дисципліну несприятливих позбавлень морального й організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення службової дисципліни [9, с. 75].

В.В. Долежан впевнений, що питання дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури мають вирішуватися саме на рівні окремого нормативного акта, який сприятиме підвищенню рівня державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй власній діяльності і головним завданням якого повинно бути зміцнення службової дисципліни у поєднанні із суттєвою демократизацією взаємовідносин працівників у прокуратурі [10, с. 14–15].

О.В. Толочко і С.М. Подкопаєв звертають увагу на те, що проблемні питання правового регулювання порядку реалізації дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників, вимагають глибокого опрацювання і свого термінового вирішення. Механізм застосування дисциплінарних стягнень є недосконалим і не забезпечує невідворотності відповідальності за порушення службових обов'язків та створює можливості для зловживань у цій сфері, призводить до помилок, і як наслідок – до дезорганізації в роботі з кадрами, не сприяє закріпленню кращих з них в системі органів прокуратури [11, с. 75].

Як бачимо, більшість вчених згодні, що дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури є різновидом юридичної відповідальності і отримала від неї загальні риси з урахуванням специфіки професійної діяльності прокурорів і їх статусу. Майже всі погоджуються з потребою більш детального нормативного визначення підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів, процедури дисциплінарного провадження, суб'єктів ініціювання та розгляду відповідного питання, видів дисциплінарних стягнень та порядку оскарження рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Але поки що немає єдності у питаннях, наскільки процедура дисциплінарного провадження повинна бути подібною до аналогічної щодо суддів. Законодавець дав відповіді на деякі з перелічених питань шляхом прийняття нового Закону. Звернемо увагу на основні його положення.

Так, Законом значно змінюється процедура дисциплінарного провадження прокурорів. Перелік підстав дисциплінарної відповідальності прокурора конкретизовано і пропонується до таких відносити: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з 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 і зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та невідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше рази 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, непередбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, зокрема шляхом публічних висловлювань щодо їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (ч. 1 ст. 43 Закону).

Вирішувати питання про застосування дисциплінарної відповідальності і вид стягнення має тепер не Генеральний прокурор України або прокурор області одноособово, а колегіальний орган – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, створена за прикладом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів України. Стадії дисциплінарного провадження, порядок прийняття рішення та його оскарження також максимально наближені до таких, що застосовуються до професійних суддів. Це дійсно може значно покращити існуючу ситуацію, але варто пам'ятати, що статус прокурорів все ж таки значно відрізняється від статусу судді, тому просте копіювання відповідних процедур із суддівського середовища і перенесення до прокуратури може не дати потрібного результату.

Щодо видів дисциплінарних стягнень, то їх перелік скорочено. Так, відповідно до ч. 1 ст. 49 Закону

на прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: 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.

Крім того, за результатами дисциплінарного провадження Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів може прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора України) у разі: 1) якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення; 2) якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок, перебуваючи у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності. Якщо Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за результатами дисциплінарного провадження щодо прокурора встановила обставини, які свідчать про порушення ним вимог щодо несумісності, вона зобов'язана ініціювати перед Вищою радою правосуддя розгляд відповідного питання.

Раніше види дисциплінарних стягнень та підстави дисциплінарної відповідальності, сформульовані в Дисциплінарному статуті, носили універсальний і виключний характер для всіх працівників прокуратури і не враховували специфіку керівного складу. Йдеться про те, що до осіб, які займають керівні посади, є додаткові вимоги, їх робота пов'язана з виконанням адміністративних функцій, керівництвом колективом, плануванням роботи державного органу тощо. Ефективність роботи органів прокуратури значною мірою залежить від прокурора, який її очолює, і, відповідно, вимагає особливостей у питанні його відповідальності за результати своєї роботи.

Попередній Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789–ХІІ [12] таку специфіку не враховував. Чинний Закон пропонує закріпити таке поняття, як адміністративна посада в органах прокуратури, до якої відносяться посади всіх керівників прокуратур, їх заступників, керівників управлінь та відділів. Є окрема стаття про особливості їх призначення на посаду. А також Закон встановлює правило – прокурор звільняється з адміністративної посади (передбаченої п. 2, 3, 6–8, 11 ч. 1 ст. 39 Закону) Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України у разі неналежного виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади (ч. 1 ст. 41). Ініціювати питання про звільнення з посади прокурора, який займає адміністративну посаду, може Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за результатами дисциплінарного провадження.

Висновки. На наш погляд, врахування у Законі специфіки статусу прокурора, який займає адміністративну посаду, реалізовано не в повному обсязі і потребує додаткової деталізації, що може полягати у наступному:

1) звільнення прокурора з адміністративної посади у разі неналежного виконання посадових

обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, необхідно зафіксувати як вид дисциплінарного стягнення;

2) чітко сформулювати підстави для застосування дисциплінарного стягнення до прокурорів, що займають адміністративні посади, додавши до існуючої можливість зняття з адміністративної посади у разі порушення присяги працівника прокуратури;

3) надати право ініціювання питання про притягнення прокурора, що займає адміністративну посаду, до дисциплінарної відповідальності у вигляді зняття з адміністративної посади трудовому колективу такої прокуратури на загальних зборах двома третинами голосів прокурорів відповідної прокуратури.

Вирішуючи питання відповідальності прокурорів, водночас необхідно звернути увагу на проблематику забезпечення їх незалежності або недоторканості.

Гарантії незалежності прокурора повинні мати місце під час притягнення до будь-якого виду юридичної відповідальності і застосуванні заходів державного примусу. У своїй сукупності ці гарантії можуть складати інститут недоторканності прокурорів, під яким слід розуміти особливий порядок притягнення до кримінальної, адміністративної чи майнової відповідальності, провадження у кримінальних справах, особливий порядок застосування деяких слідчих та оперативних заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бобылев А.И. Некоторые проблемы юридической ответственности / А.И. Бобылева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 2. – С. 73–79.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697–VII // Офіц. вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.
3. Оніщенко Н.М. Нормотактика як складова державної, правової політики / Н.М. Оніщенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 4(126). – С. 37–42.
4. Шемшученко Ю.С. Відповідальність юридична / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред. кол.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 672 с.
5. Теория государства и права: учеб. пособ. / кол. авт. под ред. Е. И. Темнова. – М.: КноРус, 2007. – 384 с.
6. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства: навч. посіб. / П.М. Рабинович. – 3-е вид., зі змінами і доп. – К.: ІСДО, 1995. – 372 с.
7. Лук'янець Д.М. Про класифікаційні ознаки юридичної відповідальності / Д.М. Лук'янець // Право України. – 1999. – № 7. – С. 121–124.
8. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затв. всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?_m=publications&_t=rec&id=207089.
9. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура / А.В. Пшонка. – Х., 2006. – 183 с.
10. Долежан В.В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту / В.В. Долежан // Радник юстиції. – 2006. – № 1. – С. 13–16.
11. Толочко О.М. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів / О.М. Толочко, С.В. Подкопаев // Вісник прокуратури. – 2006. – № 2. – С. 69–75.
12. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.