

ДИСЦИПЛІНАРНА
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ПРОКУРОРІВ
В УКРАЇНІ

УДК

Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. – К.: Москаленко О. М., 2019. – 140 с.

ISBN 978-966-2214-81-9

Дослідження присвячено вивченню практики притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів протягом 2017–2018 рр. У публікації проаналізовано різні аспекти дисциплінарної практики: законодавче регулювання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, відповідність національного законодавства з притягнення прокурора до відповідальності міжнародним стандартам, організаційний аспект розгляду скарг Комісією, чинники, які впливають на ухвалення того чи іншого рішення, судова практика в цій сфері.

Видання розраховано на широке коло правників, науковців, співробітників органів правопорядку та всіх, хто цікавиться питаннями реформування органів прокуратури.



Підготовку та друк цієї публікації здійснено за підтримки проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», фінансованого урядом Данії, та Європейського Союзу в межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади».

Погляди та думки, викладені в цій публікації, належать авторам та необов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи або Європейського Союзу.

© О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін,
Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок, 2019
© Центр політико-правових реформ, 2019

ЗМІСТ

Передмова	5
Методологія дослідження	7
1. Стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів	9
2. Відкриття та відмова у відкритті дисциплінарного провадження.....	23
3. Порядок здійснення дисциплінарного провадження.....	36
4. Закриття дисциплінарного провадження.....	68
5. Дисциплінарні проступки прокурорів.....	87
6. Дисциплінарні стягнення за проступки прокурорів	108
Висновки.....	131
Рекомендації	133

Набрання чинності положеннями Закону України «Про прокуратуру» щодо дисциплінарного провадження та початок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у 2017 році стало логічним продовженням реформи прокуратури.

Уперше ідея приведення дисциплінарної процедури у відповідність до міжнародних стандартів була втілена у 2011 році в проекті Закону України «Про прокуратуру», підготовленому робочою групою Центру політико-правових реформ¹. Цей документ у цілому отримав позитивний висновок Венеційської комісії², що спонукало органи влади наступного року підготувати власний варіант законопроекту.

Ухвалений уже після Революції Гідності (14 жовтня 2014 року) Закон України «Про прокуратуру» переважно ґрунтувався на положеннях законопроекту 2011 року від громадськості. Його ухвалення було б неможливе без системної експертної і комунікаційної роботи коаліції громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» та її робочої групи з реформування органів правопорядку, представники якої є авторами цього дослідження.

Хоча наразі важко об'єктивно оцінити результати впливу нової дисциплінарної процедури на функціонування всієї системи прокуратури, проте автори переконані, що без цих кардинальних законодавчих й інституційних змін неможливо побудувати орган публічного обвинувачення європейського зразка (як частину системи правосуддя), покликаний замінити модель прокуратури радянського типу.

Тому мета дослідження – з'ясування таких взаємопов'язаних питань: 1) яким чином в Україні реалізована ідея про належну дисциплінарну процедуру щодо прокурорів; 2) як ця процедура впливає

¹ Проект Закону України «Про прокуратуру», схвалений 22 грудня 2011 року Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права // В кн.: Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні. За заг. редакцією О. А. Банчука. – К.: Атіка, 2012. – С. 555-623.

² Висновок Венеційської комісії на проект Закону України «Про прокуратуру» (схвалений Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права) від 15 жовтня 2012 року CDL-AD(2012)019-e [Електронний ресурс] / Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e).

на процес перетворення прокуратури на підзвітний і відкритий для громадян орган; 3) як запроваджена процедура забезпечила гарантії незалежності для прокурорів у їхній діяльності і захист від незаконних переслідувань усередині системи.

Дослідження підготовлене групою експертів у межах грантової ініціативи Центру політико-правових реформ, фінансованої Радою Європи. Погляди та думки, викладені в цій публікації, належать авторам та необов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основна мета дослідження – аналіз й оцінка практики притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів протягом 2017–2018 рр. та надання відповідних рекомендацій з удосконалення роботи органів державної влади.

У межах дослідження були проаналізовані різні аспекти дисциплінарної практики: законодавче регулювання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, відповідність національного законодавства про притягнення прокурора міжнародним стандартам, організаційний аспект розгляду скарг Комісією, чинники, які впливають на ухвалення того чи іншого рішення, судова практика в цій сфері тощо.

Під час роботи застосовувалися такі кількісні та якісні методи, як інтерв'ю, контент-аналіз³, аналіз статистичних даних⁴, аналіз судових рішень, анкетне опитування⁵.

Під час дослідження було:

- проаналізовано законодавство про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- проаналізовано міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- проаналізовано актуальну наукову літературу з дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- проаналізовано 196 рішень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про накладення дисциплінарного стягнення;
- проаналізовано 294 рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про закриття дисциплінарного провадження;

³З метою аналізу практики роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів усі її рішення, ухвалені з 1 серпня 2017 року до 1 грудня 2018 року, про закриття провадження або накладення дисциплінарного стягнення опрацьовані за допомогою програми Google Forms шляхом класифікації даних за понад 50 параметрами. Надалі ця інформація використовувалася як для якісного аналізу, так і підготовки статистичних даних.

⁴Під час дослідження використано статистичні дані, опубліковані на веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, отримані в порядку доступу до публічної інформації від Генеральної прокуратури України, у тому числі від Секретаріату Комісії.

⁵Членам Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, співробітникам Секретаріату Комісії та Генеральній інспекції Генеральної прокуратури України було надіслано анкету з понад 40 питаннями про дисциплінарну відповідальність прокурорів. Для забезпечення

- проаналізовано 4 рішення Вищої ради правосуддя про визнання відсутності порушень прокурором вимог щодо несумісності;
- проаналізовано практику Верховного Суду, Вищої ради правосуддя у справах про оскарження рішень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;
- проведено 4 інтерв'ю з членами Комісії; інтерв'ю з 3 співробітниками Секретаріату Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; інтерв'ю з 3 представниками Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України;
- проведено анкетне опитування заявників, які зверталися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів й отримали відмову у відкритті проваджень;
- проаналізовано 15 рішень членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурорів⁶;
- проаналізовано інформацію про діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, подану в ЗМІ протягом періоду з липня 2017 року до грудня 2018 року, зокрема інтерв'ю із членами Комісії.

Отримана під час дослідження інформація оброблялася на умовах повної конфіденційності. Усі назви конкретних місць, імена людей, з якими контактували дослідники, у публікації не згадуються. Усі цитати з інтерв'ю, які були зібрані під час дослідження, наводяться із деперсоніфікацією даних.

максимальної об'єктивності отриманих даних анкети були розроблені таким чином, щоб унеможливити ідентифікацію респондентів та отримати достовірні дані.

⁶Рішення членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про відмову у відкритті дисциплінарного провадження отримано шляхом нерепрезентативної вибірки від заявників, які зверталися до Комісії і заповнювали онлайн-анкету, підготовлену в межах дослідження.

1. СТАНДАРТИ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

Дієвий механізм притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за вчинені ними проступки є важливим елементом побудови нової системи прокуратури. З одного боку, він є важливою гарантією запобігання і захисту порушених прав людини прокурорами шляхом неналежного виконання службових обов'язків чи недотримання правил професійної етики. З іншого боку, в об'єктивності розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів та в невідворотності відповідальності зацікавлена сама система прокуратури в будь-якій державі, оскільки це є як інструментом підвищення професіоналізму, так і самоочищення системи від тих співробітників, які своїми діями підривають суспільну довіру до інституції.

Окрім цього, належна процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності визнається гарантією незалежності прокурора.

Міжнародні стандарти у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів охоплюють такі питання:

- незалежність органів, які уповноважені застосовувати дисциплінарні санкції;
- прозорість та об'єктивність розгляду скарг на прокурорів;
- підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- перелік стягнень за дисциплінарні проступки прокурорів та їх пропорційність;
- процедура дисциплінарного провадження щодо прокурорів;
- права прокурора на судове оскарження дисциплінарного рішення.

Досвід європейських держав засвідчує, що вказані питання зазвичай детально врегульовані в спеціальному законі для того, щоб унеможливити використання дисциплінарних проваджень як важеля тиску на прокурорів та забезпечити якісну роботу й підзвітність усередині самої прокуратури. При цьому одне з досліджень демонструє, що держави з не дуже стійкими традиціями незалежності органів прокуратури та невисоким рівнем дотримання ними принципу верховенства права приділяють особливу увагу законодавчому врегулюванню значної кількості нюансів дисциплінарного провадження щодо прокурорів.

А в державах, де суспільство демонструє високу довіру до органів прокуратури, правовідносини щодо дисциплінарного провадження врегульовані дуже стисло⁷.

У зв'язку з цим нижче описано орієнтири для розвитку та практичної реалізації в Україні дисциплінарної процедури щодо прокурорів. Їх поділено на дві групи:

- 1) міжнародні стандарти;
- 2) рекомендації для України від міжнародних організацій та експертів з удосконалення відповідного законодавства.

Міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів

Міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів передусім закріплені в *Керівних принципах щодо ролі обвинувачів*⁸. Визначено, що дисциплінарні порушення обвинувачів повинні ґрунтуватися на праві або правових актах. Скарги на обвинувачів, у яких стверджується, що вони своїми діями явно порушили професійні стандарти, невідкладно й неупереджено розглядаються згідно з відповідною процедурою. Обвинувачі мають право на справедливий розгляд. Рішення підлягає незалежній перевірці (пункт 21).

Окрім того, вказано, що дисциплінарне провадження щодо обвинувачів повинно гарантувати об'єктивну оцінку й ухвалення об'єктивного рішення. Воно проводиться відповідно до права, кодексу професійної поведінки та інших установлених стандартів й етичних норм у світлі Керівних принципів (пункт 22).

У *Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції»*⁹ містяться такі обов'язки держав, які стосуються дисциплінарної відповідальності прокурорів.

⁷ Стефан Л., Печі І. Порівняльне дослідження прокурорського самоврядування у державах-членах Ради Європи. – К., 2018. – С. 38, 77.

⁸ Керівні принципи щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.

⁹ Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf.

Перш за все держави повинні вживати заходів для того, щоб дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядалася відповідно до закону, процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду (підпункт «е» пункту 5).

В офіційному коментарі йдеться про те, що в обвинувачів повинна залишатися можливість для оскарження рішень і їх перегляду незалежною й безсторонньою інстанцією. Держави також повинні гарантувати, що при виконанні публічними обвинувачами своїх обов'язків вони керуються «кодексом поведінки». Порушення цього кодексу може призвести до належних санкцій. Діяльність прокурорів повинна бути піддана регулярним внутрішнім перевіркам (пункт 35).

В офіційному коментарі також вказано, що публічні обвинувачі повинні демонструвати високий рівень ухвалення рішень і професійної поведінки. При посиленні незалежності й автономності публічних обвинувачів, що припускає більш високий ступінь відповідальності, чинне законодавство і процесуальні норми можуть виявитися недостатньо чіткими, щоб слугувати засадами професійної етики й поведінки. Однак автори розглядають пропонований «кодекс поведінки» не як офіційний кодекс, а скоріше як досить гнучкий набір приписів, що стосуються підходів, прийнятих публічними обвинувачами, спрямований на визначення припустимого й неприпустимого в професійній поведінці. Постійний контроль є належним способом, що гарантує дотримання зазначених правил.

*Звіт Венеційської комісії з європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II: Служба обвинувачення*¹⁰ є одним із найбільш комплексних та детальних документів про стандарти роботи прокурора.

У ньому відзначено, що для уникнення випадків надання неправомірних вказівок необхідно розробити каталог гарантій невтручання у діяльність обвинувача. Невтручання означає забезпечення того, що дії обвинувача в суді вільні від зовнішнього тиску, а також від неправомірного чи незаконного внутрішнього тиску всередині самої системи обвинувачення. Такі гарантії повинні охоплювати призначення, дисциплінарні заходи/усунення з посади, а також специфічні правила ведення справ та процесу ухвалення рішень (пункт 32). Окремий пункт Звіту присвячений процедурі розгляду скарг

¹⁰ Звіт Венеційської комісії з європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення, ухвалено на 85-му пленарному засіданні. Венеція, 17-18 грудня 2010 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf.

на прокурорів. Так, указано, що в дисциплінарних справах, включаючи усунення обвинувачів, обвинувач повинен мати право представити власну позицію відповідно до змагальної процедури. У системах, де існує Рада обвинувачів, така Рада чи Дисциплінарний комітет цієї Ради може розглядати питання дисциплінарного характеру. Також повинна бути можливість звернутися до суду з метою оскарження дисциплінарних стягнень (пункт 52).

При цьому у Звіті додатково акцентується увага на важливості того, що в дисциплінарних провадженнях відповідний обвинувач повинен мати право на проголошення власної позиції (пункт 87.13), та забезпеченні можливості оскарження дисциплінарних санкцій у суді (пункт 87.14).

*Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів*¹¹ містять широкий перелік зобов'язань, яких повинні дотримуватися у своїй діяльності прокурори. Своєю чергою національні кодекси професійної етики та профільні закони мають відповідати цим стандартам.

Отже, відповідно до статті 1 Стандартів прокурори повинні:

- 1) завжди підтримувати честь та гідність своєї професії;
- 2) завжди поводитися професійно, дотримуючись законів, а також правил й етичних норм професії;
- 3) постійно дотримуватися найвищих стандартів доброчесності та старанності;
- 4) завжди бути добре поінформованими і стежити за правовими змінами;
- 5) прагнути бути послідовними, незалежними та неупередженими;
- 6) завжди захищати права обвинуваченої особи і, зокрема, гарантувати, що сприятливий для обвинуваченого доказ буде оголошений згідно із законом або вимогами справедливого судового розгляду;
- 7) завжди служити публічним інтересам і захищати їх;
- 8) поважати, захищати і відстоювати загальні принципи людської гідності та прав людини.

У випадках, передбачених законом, порушення вказаних обов'язків матиме наслідком дисциплінарну відповідальність прокурора.

¹¹ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Dokumentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx).

Рекомендації міжнародних інституцій з удосконалення законодавства та практики у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні

Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»¹² надавався до положень проекту закону, проте значна кількість сформульованих рекомендацій залишаються актуальними і для його чинної редакції.

Вони стосуються декількох важливих аспектів процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.

1. Удосконалення переліку підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Однією з підстав притягнення до відповідальності прокурора є «грубе порушення правил прокурорської етики» (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону). Європейські експерти вважають, що це формулювання створює нечіткі підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (пункт 126 Висновку).

Також, на думку експертів, «як об'єктивну підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності до закону слід внести систему оцінки ефективності роботи прокурора. Така система повинна передбачати об'єктивні критерії оцінювання та включати необхідні гарантії для оскарження негативного оцінювання» (пункт 127 Висновку)¹³.

2. Зменшення кількості підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження.

У частині 2 статті 46 Закону вказано, що член Комісії відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо з прокурором,

¹² Спільний висновок Венеційської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону «Про прокуратуру України», ухвалений на пленарному засіданні Венеційської комісії 11-12 жовтня 2013 року, CDL-AD(2013)025 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.

¹³ У пункті 71 Висновку Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо питань правосуддя)» (у частині вдосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів)» (реєстр. № проекту 7165) від 23 квітня 2018 року DGI(2018)04 зроблене суттєве застереження щодо оцінки ефективності роботи прокурора: «дисциплінарні процедури слід відокремити від процедур оцінювання ефективності роботи, навіть якщо вони можуть певною мірою перекриватися, наприклад, коли

щодо якого надійшла дисциплінарна скарга, припинено правовідносини у випадках, передбачених статтею 51 Закону: неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; неможливість подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді; ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури тощо. Таким чином, у прокурора, який вчинив проступок, є можливість уникнути покарання, незважаючи на вказівку частини 9 статті 46 Закону, що «до завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений з посади прокурора у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням». На це звернено увагу в пункті 131 Висновку і вказано, що відмова у відкритті дисциплінарного провадження за цими підставами «може призвести до того, що жертві правопорушення буде відмовлено в засобі правового захисту, що в деяких випадках може становити порушення статті 13 Європейської конвенції».

3. Унормування процедури самовідводу членів Комісії.

Закон не містить чіткого положення про те, що член КДКП зобов'язаний заявити самовідвід у випадках, коли є обставини, що можуть свідчити про його можливу необ'єктивність під час дисциплінарного провадження. Наразі в частині 6 статті 47 Закону є лише положення про можливість заявлення відводу члену Комісії прокурором та його представником, проте відсутня регламентація порядку розгляду такої заяви. Про вказану обставину, пов'язану з відсутністю норм про самовідвід, зазначається в пункті 135 Висновку.

4. Уникнення дублювання процедури оскарження рішень Комісії до суду та до Вищої ради правосуддя.

У пункті 140 Висновку звертається увага, що розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора «повинен бути у повноваженнях лише суду». Натомість частина 1 статті 50 Закону передбачає можливість оскарження

оцінювання веде до застосування інших процедур, і навпаки. До того ж, слід мати на увазі, що негативна оцінка ефективності роботи може бути спричинена чинниками, відмінними від тих, що пов'язані з дисциплінарним порушенням. Отже, недоречно визначати, що повторна низька оцінка або негативна загальна оцінка мають наслідком відкриття дисциплінарного провадження дисциплінарною комісією» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://rm.coe.int/coe-opinion-on-the-draft-law-of-ukraine-7165-ukr/16808b317e>.

рішення КДКП як до суду, так і до Вищої ради правосуддя. Це положення впливає з вимог пункту 1 частини 1 статті 131 Конституції України, який до повноважень Вищої ради правосуддя відносить розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності як судді, так і прокурора¹⁴.

У Звіті GRECO¹⁵ за результатами четвертого раунду оцінювання України¹⁶ також надано низку пропозицій з удосконалення українського законодавства та діяльності дисциплінарних органів.

Зокрема, рекомендовано доповнити новий кодекс професійної етики прокурорів ілюстративним керівництвом (наприклад, про конфлікт інтересів, подарунки та інші питання доброчесності) та довести ці документи до відома всіх прокурорів й оприлюднити їх для загального доступу (пункт 238).

Експерти GRECO, як і представники Венеційської комісії, вважають нечіткими такі поняття зі статті 43 Закону України «Про прокуратуру», як вчинення дій, що «порочать звання прокурора», і систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики» (пункт 259). Хоча представники українських органів влади зазначали, що термін «прокурорська етика», який використовується в Законі, необхідно розуміти як відсилку до Кодексу етики, однак таке поняття критикується як надто нечітке. Щоб позбутися будь-яких двозначних тлумачень та переконатися, що стягнення не призначаються на основі нечіткого поняття «порушення присяги», експерти рекомендують видалити це формулювання із Закону.

GRECO також рекомендувала надати більш чіткі формулювання дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а також розширити перелік дисциплінарних стягнень з метою підвищення їх пропорційності та ефективності (пункт 260). Такими стягненнями можуть бути, наприклад, догани різних ступенів, тимчасове зниження заробітної

¹⁴ У пункті 127 Коментарів Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року від 5 грудня 2014 року DGI(2014)30 уже зазначено, що «це питання потрібно включити до процесу проведення конституційної реформи». У пунктах 117-127 Коментарів повторюються зазначені вище зауваження.

¹⁵ GRECO – орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу (Group of States against Corruption (GRECO) – Група держав проти корупції).

¹⁶ Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання України «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (GrecoEval4Rep(2016)9-P3), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO, 19-23 червня 2017 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.

плати, тимчасове відсторонення від виконання службових повноважень тощо.

Експерти пропонують надати Комісії та іншим органам прокурорського самоврядування право ініціювати дисциплінарне провадження, наприклад, на основі отриманих анонімних скарг або інших джерел інформації (пункт 262). Вони вважають такий варіант чітко не передбаченим чинним законодавством. Це стало б, на їхню думку, додатковим інструментом для ефективної боротьби з корупцією в прокуратурі.

Насамкінець GRECO рекомендує підвищити ефективність дисциплінарних проваджень, зокрема, через:

- збільшення строку давності притягнення до відповідальності;
- можливість оскарження рішень у дисциплінарних провадженнях лише (після вичерпання внутрішніх процедур у межах прокуратури) у судовому порядку як по суті, так і з процедурних питань (пункт 263).

У рекомендації 16 Звіту OECD¹⁷ за результатами 4-го раунду оцінювання виконання рекомендацій у межах Стамбульського плану дій боротьби з корупцією¹⁸ від 2017 року вказано на необхідність покращення дисциплінарної системи прокуратури за допомогою:

- чіткого визначення підстав для дисциплінарної відповідальності;
- збільшення строку (однорічного) притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- забезпечення належного розгляду скарг, що передбачає ретельне розслідування та невідворотність покарання порушника.

У Звіті Ради Європи за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів¹⁹ містяться рекомендації щодо діяльності Комісії і її Секретаріату.

¹⁷ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Організація економічного співробітництва та розвитку. Міжнародна організація, що об'єднує 34 найбільш розвинуті держави світу.

¹⁸ Звіт OECD про впровадження антикорупційної реформи в Україні за результатами 4-го раунду оцінювання виконання рекомендацій у межах Стамбульського плану дій боротьби з корупцією [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>.

¹⁹ Звіт за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, підготовлений міжнародними консультантами Ради Європи в межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» у 2017 році.

У звіті йдеться про необхідність удосконалення відносин КДКП із Генеральною інспекцією Генеральної прокуратури. На початку роботи Комісії більша частина дисциплінарних скарг надходила від Генеральної інспекції. У дисциплінарних провадженнях за результатами таких скарг КДКП використовувала результати внутрішніх перевірок, проведених інспекцією. Однак Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що саме члени Комісії повинні проводити перевірку наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Тому статус матеріалів, отриманих від Генеральної інспекції, не повністю зрозумілий, потрібне чітке розмежування повноважень та правил взаємодії між КДКП та інспекцією.

У Звіті також проаналізовано питання про повноваження Секретаріату Комісії із опрацювання скарг. Наразі законодавство передбачає попередню перевірку наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (т. з. «вхідний контроль»), який повинен здійснювати член Комісії. Але через кількість скарг, що, імовірно, надійдуть до Комісії, таке регулювання видається невиправданим за браком можливостей окремого члена Комісії делегувати певні питання перевірки кваліфікованим працівникам Секретаріату. У Положенні про порядок роботи КДКП немає роз'яснення, які повноваження можна делегувати Секретаріату.

У Звіті запропоновано низку змін до Положення про порядок роботи КДКП, які регулюють дисциплінарне провадження:

- чітко визначити, що присутність прокурора, щодо якого відбувається провадження, заявника та інших осіб, запрошених для участі, є правилом, а не питанням розсуду Комісії. А прокурор, щодо якого відбувається провадження, може надати повну відповідь заявнику та повною мірою захищатися;
- уточнити, що прокурор, щодо якого відбувається провадження, та його представники мають право робити як усні, так і письмові заяви;
- наголосити на праві прокурора, щодо якого відбувається провадження, зберігати мовчання та не свідчити проти себе;
- встановити загальні часові рамки для проведення дисциплінарного провадження Комісією;

- чітко визначити критерії, на яких має ґрунтуватися атестація, а також переглянути питання про використання атестації в дисциплінарному контексті. У частині 4 статті 43 Закону вказано, що під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора в разі необхідності за рішенням Комісії може бути проведена його атестація. А в Положенні не наведені критерії та детальний порядок її проведення.

Експертний коментар щодо проекту Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, проекту Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, проекту Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури та проекту Положення про Раду прокурорів України²⁰. Ці документи згодом (27 квітня 2017 року) були ухвалені всеукраїнською конференцією прокурорів. Більшість із наданих експертами пропозицій конференція прокурорів не врахувала.

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів європейські експерти²¹ пропонують змінити в такому напрямі:

- статтю 7 «Незалежність та самостійність» доповнити вимогою «про утримання від поведінки, яка могла б створити враження втрати незалежності», а також згадкою необхідності звернення до Ради прокурорів про всі спроби підірвати їхню незалежність або незалежність іншого прокурора, як це передбачено частиною 6 статті 16 Закону;
- статтю 9 «Презумпція невинуватості» зміцнити конкретними вимогами про «непритягнення до відповідальності будь-кого, визнаного невинуватим, або якщо наявних доказів недостатньо для підтримання обвинувачення» та «повідомлення стороні захисту про докази, які свідчать про невинуватість підозрюваного (обвинуваченого)»;
- статтю 14 «Недопущення конфлікту інтересів» доповнити вимогою про те, що «працівникам прокуратури, а також членам їхніх сімей забороняється приймати, прямо або непрямо, будь-які подарунки, переваги, привілеї, оплату чи винагороду від будь-кого,

²⁰ Експертний коментар щодо проекту Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, проекту Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, проекту Регламенту всеукраїнської конференції працівників прокуратури та проекту Положення про Раду прокурорів України від 20 квітня 2017 року, підготовлений у межах проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» на основі дослідження Джеремі Макбрайда та Джона Пірсона.

²¹ Експерти Ради Європи проаналізували проект Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

хто прямо або непрямо зацікавлений у будь-якій справі, над якою вони працюють, або прийняття такого подарунка тощо від будь-кого, хто може обґрунтовано сприйматися як такий, що має намір якимось чином впливати на здійснення ними своїх функцій»;

- у статті 21 «Недопущення поведінки, що може зашкодити репутації» нечітко визначений обов'язок прокурора дотримуватися коректної і пристойної поведінки поза службою. Така вимога може спричинити багато суперечливих тлумачень, що уможливить зловживання можливістю накладати дисциплінарні покарання за порушення Кодексу. Відтак пропонується наповнити вказану вимогу до поведінки прокурора «набагато конкретнішим змістом»;
- доповнити Кодекс положенням про обов'язок прокурора в силу своїх можливостей перешкоджати та активно протистояти будь-якому порушенню положень Кодексу, доповідати своїм керівникам про такі порушення, якщо в них є підстави вважати, що воно сталося або може статися, і не перешкоджати розслідуванню будь-яких тверджень про порушення положень Кодексу або порушення законодавства прокурором;
- слід конкретніше визначити деякі форми поведінки, що обмежують можливості прокурорів діяти професійно, а саме – використання заборонених речовин і вживання алкоголю.

До Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів²² експерти Ради Європи запропоновували внести такі зміни:

- у пункті 9 жодним чином не згадується участь громадськості у відкритих засіданнях Комісії, що було б доцільним для забезпечення прозорості;
- пункт 10 передбачає право Генерального прокурора на отримання інформації від Комісії про час її засідання та про питання, внесені на розгляд. На думку експертів, це положення має виконуватися лише в тому випадку, коли присутність Генерального прокурора на засіданні доречна. У випадку, коли, наприклад, на засіданні розглядається питання, як реагувати на рішення Генерального прокурора про відмову в призначенні рекомендованого на адміністративну посаду прокурора, присутність

²² Експерти Ради Європи проаналізували проект Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Генерального прокурора не доречно. Це положення слід переглянути таким чином, щоб право, яке надається Генпрокурору, відповідало певним вимогам;

- пункт 11 Положення передбачає право Генерального прокурора (його першого заступника та заступників), представника кадрового підрозділу, керівників регіональної та місцевої прокуратури бути присутніми на засіданнях Комісії, вносити пропозиції і висловлювати думки з питань, що розглядаються. Експерти вказують, що це право підлягає обмеженню, адже така присутність не буде доречною у всіх випадках;
- у пункті 14 ідеться про документи, що містять персональні дані та/або охоронювану законом таємницю і зберігаються в умовах, що виключають доступ до них сторонніх осіб. Однак у Положенні відсутнє визначення того, що розуміється під терміном «сторонні особи», тобто, ті, хто не має доступу до зазначених матеріалів. Це може призвести до невизначеності в застосуванні цього обмеження і можливих порушень права на повагу до приватного життя відповідно до статті 8 Європейської конвенції. Поняття «сторонні особи» повинно охоплювати всіх осіб, окрім членів Комісії, учасників засідання, де розглядаються відповідні матеріали, а також співробітників, для кого такий доступ дійсно необхідний;
- у Розділі III передбачити вимогу до секретаря Комісії публікувати порядок денний засідання на веб-сайті до часу проведення засідання, що забезпечить прозорість діяльності;
- пункт 41 регулює процедуру позбавлення права участі в засіданні й видалення із залу засідання особи, яка допускає порушення дисципліни. Ця можливість може стосуватися прокурора, щодо якого проводиться дисциплінарне провадження. Право на справедливий судовий розгляд вимагає, щоб такий прокурор і надалі мав можливість стежити за перебігом провадження щодо себе, а також бути належним чином представленим у разі відсутності під час провадження. Отже, існує необхідність передбачити відповідні заходи на випадок такої ситуації;
- пункт 30 не містить положень про можливість обговорення або затвердження порядку денного членами засідання, як це зазвичай відбувається в колегіальних органах. Необхідно переглянути це положення з метою забезпечення можливості членів ухвалити рішення про затвердження або внесення змін до порядку денного, запропонованого Головуючим;

- у пункті 118 указано, що пояснення інших осіб заслуховуються тільки «в разі необхідності». Це не забезпечує належної основи для участі особи, яка подала скаргу, і не враховує правомірного бажання заявника переконатися в тому, що його скарга буде дійсно відповідним чином розглянута;
- у Положенні не визначено часових рамок для проведення дисциплінарного провадження. У такому випадку неможливо гарантувати, що ці провадження будуть завершені протягом розумного строку відповідно до вимог пункту 1 статті 6 Європейської конвенції. У Законі також відсутній загальний строк, протягом якого дисциплінарне провадження має бути завершено.

Основні міжнародні стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів:

- 1) оцінка діяння прокурора має здійснюватися відповідно до закону, кодексу професійної поведінки та інших установлених стандартів, а також з огляду на те, що прокурор повинен поважати принципи людської гідності та прав людини і дотримуватися найвищих стандартів доброчесності;
- 2) невідкладний і неупереджений розгляд скарг на прокурорів включає об'єктивний розгляд скарги та оцінку діяння прокурора. Дотримання цього стандарту найкраще досягається шляхом створення окремого незалежного органу в системі прокуратури, який на постійній основі здійснює розгляд скарг;
- 3) розгляд скарг за чітко визначеною законом процедурою, яка, у тому числі, повинна відповідати вимогам справедливості та змагальності. Зокрема, прокурору, щодо якого надійшла скарга, повинно бути надано право представити свою правову позицію;
- 4) прокурор повинен мати право оскаржити в судовому порядку накладене на нього дисциплінарне стягнення.

Рекомендації міжнародних інституцій з удосконалення законодавства та практики у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні, зокрема, передбачають:

- 1) чітке визначення у Законі такої підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як «порушення правил прокурорської етики»;
- 2) розширення переліку передбачених Законом видів дисциплінарних стягнень із метою підвищення їх пропорційності та ефективності (наприклад, догани різних ступенів, тимчасове зниження

заробітної плати, тимчасове відсторонення від виконання службових повноважень тощо);

- 3) збільшення однорічного строку давності для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності;
- 4) встановлення загального строку дисциплінарного провадження;
- 5) надання права представникам громадськості брати безперешкодну участь у відкритих засіданнях Комісії, на яких розглядаються питання дисциплінарної відповідальності прокурорів.

2. ВІДКРИТТЯ ТА ВІДМОВА У ВІДКРИТТІ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Правове регулювання відмови у відкритті дисциплінарного провадження

Кожна особа, якій стало відомо про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (заявник), може звернутися до Комісії із дисциплінарною скаргою. Усі дисциплінарні скарги розподіляються між членами Комісії за допомогою автоматизованої системи розподілу дисциплінарних скарг²³.

За результатами вивчення отриманої скарги член Комісії ухвалює рішення про відкриття дисциплінарного провадження або про відмову у його відкритті.

Згідно з частиною 2 статті 46 Закону України «Про прокуратуру» член Комісії своїм вмотивованим рішенням *відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо:*

- 1) дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора;
- 2) дисциплінарна скарга є анонімною;
- 3) дисциплінарна скарга подана з підстав, непередбачених Законом;
- 4) особа, щодо якої подано скаргу, більше не є прокурором. Винятком є розгляд членом Комісії заяви за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, оскільки така заява є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора (частина 3 статті 46 Закону).

Рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження повинно бути вмотивованим та протягом трьох днів з моменту ухвалення надісланим заявникові (пункт 107 Положення про порядок роботи КДКП).

Член Комісії зазначив з цього приводу: «Для того, щоб остаточно зробити висновок – відкривати чи не відкривати дисциплінарне провадження, я керуюся тим, що є у скарзі».

²³ Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг, затверджене Рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №18зп-17 від 12 липня 2017 року.

Якщо до скарги додані додатки, а саме матеріали, це для мене є підставою для того, щоб я зробив висновок «відкриватись» чи ні. Тому жодних сумнівів немає, якщо я бачу в додатках, наприклад, ухвалу судді суду, а в ній – прізвище прокурора і вказано, що він дійсно допустив службові порушення і його зобов'язують вчинити певні дії».

На практиці виникає питання віднесення вхідного листа (кореспонденції) до категорії скарг про вчинення дисциплінарного проступку. У цьому контексті слід розрізняти дії Секретаріату Комісії з реєстрації дисциплінарної скарги, які проводяться в порядку, визначеному Тимчасовою інструкцією з діловодства Комісії, затвердженою Рішенням Комісії №16зп-17 від 12 липня 2017 року, та внесення даних про дисциплінарну скаргу до автоматизованої системи розподілу дисциплінарних скарг, яке проводиться в порядку, визначеному в Положенні про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг.

Реєстрація дисциплінарної скарги є фіксуванням факту надходження документа шляхом проставлення на вхідних документах штампа із зазначенням номера і дати, з подальшим записом у книгах обліку необхідних даних про документ. Внесення даних про дисциплінарну скаргу до автоматизованої системи розподілу дисциплінарних скарг – це внесення до електронної бази даних інформації про особу, від якої надійшла скарга, дати надходження скарги, короткого змісту документа, інформації про особу, щодо якої направлено скаргу, дати реєстрації та вхідного номера.

У діяльності Комісії виникають ситуації, коли існують сумніви про визнання вхідної кореспонденції дисциплінарною скаргою. Відповідно до рішення Голови Комісії в такому разі Секретаріат Комісії звертається до двох її членів (Сергія Костенка та Василя Юсипа) для вирішення питання про внесення відомостей до автоматизованої системи розподілу скарг.

«Процедура така: відділ документального забезпечення здійснює реєстрацію. Усі [листи] йдуть через них, а потім передаються до відділу дисциплінарної практики, який своєю чергою за формальними підставами опрацьовує, належить чи ні інформація до дисциплінарної скарги. Якщо є якісь спірні питання, то визначені за наказом Голови Комісії два члени Комісії за цим напрямком вирішують питання, чи є

тут матеріал, чи немає, тобто чи пускати, чи не пускати на систему авторозподілу скарг. Це Костенко С. К. і Юсип В. В. А потім уже скарга завантажується в систему, яка визначає члена КДКП, і всі матеріали передаються члену КДКП», – співробітник Секретаріату Комісії.

Такий механізм, на наш погляд, містить ризики створення додаткових «фільтраційних» процедур, непередбачених Законом. Загалом за перший рік роботи Комісії (з 1 липня 2017 року до 1 липня 2018 року) було зареєстровано 2 046 дисциплінарних скарг. Серед них:

- у 1 434 (70%) випадках відмовлено у відкритті провадження;
- у 514 (25,1%) випадках відкрито провадження;
- у 98 (4,9%) випадках вирішувалося питання станом на дату публікації звіту²⁴.

Рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, ухвалене одноосібно членом Комісії, не оприлюднюється на її веб-сайті. За словами членів Комісії, їхні рішення не є рішеннями всієї Комісії, відтак на них не поширюються вимоги частини 9 статті 48 Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до зазначеної статті рішення Комісії, ухвалене за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті в 7-денний строк. Також вони вважають, що на цей випадок не поширюються вимоги частини 9 статті 78 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якої рішення Комісії підлягає оприлюдненню на її веб-сайті в 3-денний строк з дня його ухвалення.

Водночас вимоги до оприлюднення рішень містить Закон України «Про доступ до публічної інформації». Так, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 15 цього Закону розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати акти індивідуальної дії (окрім внутрішньоорганізаційних). Ця інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності в розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації (частина 2 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

²⁴ Звіт про результати першого року роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату (2017–2018) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.kdkp.gov.ua/uploads/files/0618zvutKDKP.pdf>.

Члени Комісії, ухвалюючи одноосібне рішення, діють як посадові особи в межах повноважень Комісії. Відтак, вважаємо, навіть одноосібно ухвалене рішення члена Комісії в цьому випадку є рішенням всієї Комісії як розпорядника інформації, тому воно повинно оприлюднюватися на офіційному веб-сайті.

Положення частини 4 статті 45 Закону України «Про прокуратуру» передбачають, що прізвище, ім'я, по батькові прокурора, щодо якого надійшла дисциплінарна скарга, не підлягають оприлюдненню до моменту ухвалення рішення у справі.

Однак Конституційний Суд України чітко вказав на відкритість органів державної влади та їхніх посадових осіб: «Перебування особи на посаді, пов'язаний зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві»²⁵.

Дисциплінарне провадження щодо прокурора не є його приватною справою. Воно нерозривно пов'язано з його публічним статусом та здійсненням владних повноважень. Прикметно, що дисциплінарне провадження не може бути відкрито щодо прокурора, який був звільнений з прокуратури (пункт 4 частини 2 статті 46 Закону). Таким чином, інформація про скаргу та відкриття дисциплінарного провадження із зазначенням персональних даних прокурора повинна вважатися інформацією про здійснення прокурором посадових повноважень.

Відповідно до абзацу 2 частини 2 статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, яка обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Відтак, інформація (включаючи персональні дані) про прокурора, щодо якого надійшла скарга або відкрите дисциплінарне

²⁵ Пункт 3.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України №2-рп/2012 від 20 січня 2012 року.

провадження, має бути відкритою з урахуванням обмежень, встановлених Законом.

Підстави для відмови у відкритті дисциплінарного провадження

Найпоширенішою підставою для відмови у відкритті дисциплінарного провадження є скарга на рішення, дії чи бездіяльність прокурора, які не оскаржені в межах кримінального процесу (абзац 2 частини 1 статті 45 Закону). Якщо ж за результатами оскарження в кримінальному провадженні встановлено факти порушення прав осіб або вимог закону, таке рішення може бути підставою для відкриття провадження, тобто особа має надати копію ухвали слідчого судді, якою встановлено порушення прокурором (відповідачем) положень процесуального законодавства.

Член Комісії зазначив: «95% відмов у відкритті провадження пов'язані з нормою... де сказано, що дії, бездіяльність і рішення прокурора, ухвалені в межах кримінального процесу, не можуть бути предметом дисциплінарного оскарження, окрім випадків, коли ці дії оскаржені в порядку кримінального процесуального законодавства і є відповідні факти, які стверджують або підтверджують факт або порушення законодавства, або порушення прав учасників процесу.

Якщо говорити про скарги, які надходять від адвокатів або від громадян, то найбільшою помилкою є те, що вони спочатку йдуть до Комісії, а потім оскаржують їх у кримінальному процесуальному плані. А потрібно навпаки: спочатку треба добитися ухвали суду, яка б констатувала порушення, а потім, будь ласка, звертайтеся до Комісії».

«Зазвичай більшість адвокатів, якщо не більше дев'яноста відсотків тих скарг, які підписані адвокатами, це скарги на дії, рішення або бездіяльність прокурорів у кримінальному процесі. Це основний вал. Саме до цієї категорії законодавець на сьогоднішній день визначив гарантії прокурора як посадової особи при здійсненні ним своїх повноважень у процесі. Він є незалежним і має керуватися перш за все законом і своїм внутрішнім переконанням. У скаргах адвокатів мова йде про незгоду з рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, його поведінкою саме в процесі, бо це погляд

іншої сторони процесу, і вона є оціночною за своїм характером. ...Переважно рішення суду або постанова прокурора вищого рівня не надаються заявником», – член Комісії.

Комісія слідує цьому чіткому правилу, наприклад, у справах про неповернення прокурором вилученого майна²⁶. У всіх указаних випадках бездіяльність прокурора встановлювалася в межах кримінального провадження на підставі ухвали слідчого судді. І лише згодом цей факт ставав предметом розгляду Комісії.

Водночас положення частини 1 статті 303 КПК України суттєво обмежують можливості осіб і встановлюють лише 11 випадків оскарження рішення, дії чи бездіяльності прокурора на досудовій стадії. Мова йде про внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, про визнання потерпілим, про закриття провадження тощо. Усі інші рішення і діяння прокурора можуть оскаржуватися вже під час підготовчого провадження в суді (частина 2 статті 303 КПК України). Метою цього обмеження є гарантування розумних строків розслідування і неперетворення досудової стадії на етап цілковитих оскаржень рішень, які не мають вирішального значення для прав і свобод осіб та всього провадження в цілому. Однак оскарження незаконних, на думку заявника, дій прокурора до Комісії жодним чином не впливає на строки досудового розслідування, тому не суперечить концепції, закладеній законодавцем у КПК України.

Тому безумовне слідування Комісією правилу про обов'язковість попереднього оскарження рішень чи діянь прокурора до слідчого судді як умови відкриття дисциплінарного провадження вважаємо помилковим щодо всіх інших десятків видів рішень, дій чи бездіяльності прокурора, які можуть порушувати права осіб чи вимоги закону, але не підлягають оскарженню в порядку, передбаченому статтею 303 КПК України.

Вирішальними в цих випадках є строки, адже дисциплінарне стягнення може накладатися не пізніше ніж через 1 рік з дня вчинення проступку (частина 4 статті 48 Закону). А досудове розслідування за відсутності підозрюваної особи може тривати довше – протягом строків давності притягнення до кримінальної відповідальності,

²⁶ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №207дп-17 від 18 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №53дп-18 від 7 лютого 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №73дп-18 від 14 лютого 2018 року.

які становлять 2, 3, 5, 10 і 15 років залежно від тяжкості злочину. Тому можуть виникати ситуації, коли рішення чи діяння прокурора будуть визнані незаконними під час підготовчого засідання в суді через два чи більше роки після їх ухвалення/вчинення, але притягнути до дисциплінарної відповідальності такого прокурора вже буде неможливо.

Понад те вважається, що після закінчення досудового розслідування сторона захисту буде зосереджена на реалізації судової стратегії для захисту від висунутих обвинувачень по суті й питання притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за неналежні дії (які були вчинені за кілька місяців до того) втратить будь-яку актуальність та суспільне значення²⁷.

Прикладом того, що рішення і дії прокурора в кримінальному провадженні виходять за 11 випадків, передбачених статтею 303 КПК України, є рішення члена Комісії №11/2/4-683дс-18. У дисциплінарній скарзі зазначалося, що прокурор незаконно і безпідставно просив суд продовжити строк дії обов'язків, покладених на підозрюваного, які вже були скасовані судом, та неодноразово надавав суду недостовірну інформацію з метою штучного створення доказів на підтримку позиції обвинувачення в кримінальному провадженні. У рішенні про відмову зазначається, що зі скарги не вбачається, що судом встановлено факт порушення прокурором права осіб або вимог закону, що своєю чергою унеможлиблює ухвалення рішення про відкриття дисциплінарного провадження.

Для уникнення таких випадків і забезпечення дії принципу невідворотності покарання *Комісії слід відкривати провадження щодо рішень, дій чи бездіяльності прокурора, вчинених у межах кримінального провадження і неоскаржених до слідчого судді, якщо їх оскарження не передбачене частиною 1 статті 303 КПК України.*

З погляду Комісії ця проблема нівелюється можливістю оскарження рішення, дії чи бездіяльності прокурора до керівників органів прокуратури вищого рівня. Комісія цілком правильно зазначає²⁸, що окремий випадок оскарження визначений статтею 308 КПК

²⁷ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №207дп-17 від 18 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №53дп-18 від 7 лютого 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №73дп-18 від 14 лютого 2018 року.

²⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів «Про схвалення та направлення інформаційного листа» №32зп-17 від 6 вересня 2017 року.

України для розгляду скарг на недотримання прокурором розумних строків. Водночас недотримання розумних строків є лише одним з багатьох можливих порушень у діяльності прокурора.

Комісія напрацювала практику, згідно з якою факт задоволення слідчим суддею скарги на рішення, дії або бездіяльність прокурора ще не свідчить про наявність підстав для відкриття дисциплінарного провадження. Члени Комісії вважають, що в рішенні суду має бути чітко зазначено, що прокурор порушив права осіб або вимоги закону. Так, поширеними є випадки відмови у відкритті дисциплінарних проваджень, а також закриття дисциплінарних проваджень за наявності ухвал слідчих суддів про задоволення скарг на рішення, дії або бездіяльність прокурора. У таких ухвалях прямо не було вказано про порушення прокурором прав осіб або вимог закону, оскільки вони ґрунтувалися на відмінній від прокурора оцінці матеріалів провадження слідчим суддею²⁹.

Як результат цієї практики, скарги на порушення прокурором правил професійної етики Комісія, на наш погляд, намагається не розглядати в порядку дисциплінарного провадження.

Наприклад, під час вирішення питання про застосування заходів забезпечення у кримінальному провадженні прокурор, на думку заявника, неодноразово повідомляв суду відверто недостовірну інформацію про фактичні обставини справи, що суперечить етичним принципам діяльності прокурорів та створює імідж як конкретного прокурора, так і органів прокуратури загалом як такий, що кардинально відрізняється від справедливого, компетентного та добросовісного образу, описаного у відомчих нормативних актах прокуратури. І хоча ці дії не можуть бути оскаржені в межах кримінального процесу та одночасно порушують основні етичні засади діяльності органів прокуратури, член Комісії ухвалив рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, оскільки «з наведених скаржником доводів та долучених документів не вбачається, що останній оскаржував до суду вищенаведені дії, а суд встановив факт порушення прокурором прав осіб або вимог закону, що унеможлиблює прийняття рішення про відкриття дисциплінарного провадження»³⁰.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же.

Наступною підставою для відмови у відкритті дисциплінарного провадження є відсутність у дисциплінарній скарзі конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора (пункт 1 частини 2 статті 46 Закону)³¹.

Наприклад, якщо мова йде про скаргу на невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків прокурором, заявник може перерахувати низку порушень під час розслідування кримінального провадження – від зміни тексту повідомлення про підозру до укривання тяжкого злочину шляхом його перекваліфікації.

«Нерідко немає конкретних відомостей про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, де містилися б його ознаки. Заявники описують будь-що, але крім того, що треба зазначити. Іноді скаржник, знову ж таки, наприклад прокурор області, надсилає інформацію про те, що прокурор, на його думку, неналежно виконує обов'язки та порушує розумні строки [у кримінальному провадженні]. Він це описує, підписує і все. У цьому випадку до відмови [у відкритті провадження] немає загальновизнаних канонів, бо є закон, який передбачає необхідність вчинення дій, але ж рішення ухвалює член Комісії і несе відповідальність за своє рішення. У цьому випадку, коли описуються такі моменти, але не додається жодного рішення (прокурор області є прокурором вищого рівня щодо певних категорій та місцевий прокурор також є прокурором вищого рівня, у силу вимог закону), жодним чином не підтверджують ті доводи, які викладені в самій дисциплінарній скарзі. Немає жодної постанови про те, що такий прокурор, наприклад, за три чи чотири роки, здійснюючи процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, був усунутий від такого здійснення», – член Комісії.

На наше переконання, такі скарги можуть містити ознаки проступку, і члени Комісії не повинні відмовляти на самому початку у відкритті провадження, а дослідити відповідні обставини вже після відкриття дисциплінарного провадження.

Рішенням №1070дс-18 член Комісії відмовив у відкритті провадження з посиланням на те, що заявник не обґрунтував конкретні вимоги статті 16 Кодексу професійної етики та поведінки

³¹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів «Про схвалення та направлення інформаційного листа» №32зп-17 від 6 вересня 2017 року.

прокурорів, які Головний військовий прокурор порушив своїм дописом у соціальній мережі «Facebook», хоча в ньому містилися оціночні судження про роботу журналістів та використовувалася ненормативна лексика³².

Вважаємо, заявник не зобов'язаний надавати повну правову кваліфікацію діям прокурора. Відповідно до вимог Закону особа має право вказувати лише на факти таких порушень з боку прокурора, які підлягають оцінці Комісією.

Неможливість оскарження відмови у відкритті дисциплінарного провадження

Рішення про відмову у відкритті провадження ухвалюється членом Комісії одноосібно та не підлягає оскарженню.

Згідно з частиною 10 статті 78 Закону України «Про прокуратуру» особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право оскаржити рішення Комісії до Вищої ради правосуддя лише за наявності дозволу Комісії на таке оскарження. Ідеться лише про рішення Комісії про накладення дисциплінарного стягнення або закриття провадження, однак не про індивідуальне рішення члена Комісії про відмову у відкритті провадження.

14 березня 2018 року Велика Палата Верховного Суду³³ залишила без задоволення апеляційну скаргу на ухвалу Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 9 січня 2018 року та визнала, що суд першої інстанції обґрунтовано відмовив у відкритті провадження у справі за позовом до Комісії про визнання незаконним та скасування рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження проти прокурора. У зазначеній постанові Велика Палата Верховного Суду констатувала, що особи, за дисциплінарною скаргою яких Комісія ухвалює рішення, не є суб'єктами дисциплінарного провадження і Законом не наділені правом на оскарження рішень Комісії як за результатами дисциплінарного провадження, так і стосовно вирішення питання про

³² Шестакова Ю. Журналісту Мокрику відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження відносно Матіоса [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://detector.media/community/article/139409/2018-07-17-zhurnalistu-mokriku-vidmovleno-u-vidkritti-distiplinarnogo-provazhennya-vidnosno-matiosa/>.

³³ Постанова Верховного Суду у справі №9901/153/2851 від 14 березня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72909629>.

його відкриття. Окрім того, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що «саме рішення Комісії за результатами розгляду дисциплінарної скарги, хоч його і прийнято у зв'язку з дисциплінарною скаргою заявника, не створює для нього жодних юридичних прав та/чи обов'язків, а з огляду на завдання дисциплінарного провадження і правовий статус Комісії у цих правовідносинах рішення цього органу й не може порушувати особистих прав та/або інтересів заявника», а тому суд першої інстанції «дійшов правильного висновку про те, що цю адміністративну справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства».

Проте суддя Великої Палати Верховного Суду О. Г. Яновська не погодилася з ухваленим рішенням, зазначивши в окремії думці³⁴, що, закриваючи провадження у справі з тих підстав, що справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду *порушив право на судовий захист скажника, що є порушенням норм процесуального права, оскільки іншого судового порядку оскарження рішення члена Комісії чинне законодавство не містить*³⁵.

У подальшому Верховний Суд сформував практику, відповідно до якої заявнику («кожен, кому відомі факти про вчинення прокурором дисциплінарного проступку» в розумінні статті 45 Закону), який оскаржує рішення Комісії до суду, відмовляється у відкритті провадження. Суд наголошує, що особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право лише оскаржити рішення до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу КДКП на таке оскарження. Таким чином, на думку Великої Палати Верховного Суду, відсутність у національному праві можливості оскаржити рішення про відмову у відкритті провадження як розумне обмеження в процедурі дисциплінарної відповідальності прокурора покликане не перевантажувати судову систему.

Окрім того, захисту підлягає порушене право особи, якого, на думку Верховного Суду, немає. Зазначимо, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України №18рп/2004 від 1 грудня 2004 року

³⁴ Окрема думка судді Великої Палати Верховного Суду Яновської О. Г. в адміністративній справі №9901/153/2851 від 14 березня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72938862>.

³⁵ Детальніше див. Слюсар А. Покарати не можна змиритися: реалії притягнення прокурора-процесуального керівника до дисциплінарної відповідальності / Юридична газета. – №26 (628) від 26 червня 2018 року.

це поняття, яке вживається в низці законів України, має той самий зміст, що й поняття «охоронюваний законом інтерес». У цьому рішенні КСУ вказано, що «поняття охоронюваний законом інтерес» означає правовий феномен, який:

- виходить за межі змісту суб'єктивного права;
- є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони;
- має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб;
- не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальноновизнаним принципам права;
- означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом;
- розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом.

Отже, гарантоване статтею 55 Конституції України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права, але вимагає, щоб порушення, про яке стверджує заявник, було обґрунтованим. *Таке порушення прав має бути реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення.* Зважаючи на це, не можна не враховувати, що кожен громадянин сподівається на добросовісну та правомірну реалізацію прокурором його функцій та завдань. Подібну позицію можна знайти в практиці Європейського суду з прав людини, яка є обов'язковою для врахування всіма органами влади, під назвою «стандарт поведінки». Тож наразі крапку в цьому правовому питанні може поставити або зміна практики Верховного Суду, або рішення Конституційного Суду України. Зазначимо, що 28 листопада 2018 року Перший Сенат КСУ розглянув справу за конституційною скаргою громадянина І. Й. Петрика про відповідність Конституції України (конституційності) положень статті 50, положень частини десятої статті 78 Закону України «Про прокуратуру», що застосовані в постанові Великої Палати Верховного Суду від 6 червня 2018 року. Суд дослідив матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини пленарного засідання для розгляду справи й ухвалення рішення. Зі змісту конституційної скарги зрозуміло, що заявнику було відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження Рішенням Комісії №873дс-17.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховному Суду – переглянути практику в напрямку надання можливості оскарження рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

- 1) оприлюднювати на офіційному веб-сайті всі рішення членів Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження із вилученням відомостей, які дають можливість ідентифікувати фізичну чи юридичну особу;
- 2) відкривати дисциплінарні провадження:
 - за скаргами фізичних і юридичних осіб, незалежно від зазначення всіх ознак складу проступку;
 - щодо рішень, дій чи бездіяльності прокурора, вчинених у межах кримінального провадження і неоскаржених до слідчого судді, якщо їх оскарження не передбачене частиною 1 статті 303 КПК України;
 - щодо рішень, дій чи бездіяльності прокурора в кримінальному провадженні, скасованих (визнаних незаконними) слідчим суддею, судом.

3. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Правове регулювання порядку розгляду дисциплінарних скарг Комісією

Хоча згідно зі статтею 44 Закону України «Про прокуратуру» органом, уповноваженим здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів, є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, однак дисциплінарним органом щодо прокурорів також є Вища рада правосуддя.

Пунктом 3 частини 1 статті 131 Конституції України визначено, що Вища рада правосуддя розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора. З огляду на це частиною 5 статті 53 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що за результатами розгляду скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора Вища рада правосуддя уповноважена, зокрема: скасувати повністю або частково рішення відповідного органу про відмову в притягненні до дисциплінарної відповідальності прокурора та ухвалити нове рішення; змінити рішення відповідного органу, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення.

Право на звернення до Комісії зі скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Закон навіть передбачає, що таким заявником може бути член Комісії. Однак у такому випадку відповідний член Комісії не має права вирішувати питання про відкриття дисциплінарного провадження, здійснювати перевірку та брати участь у голосуванні при ухваленні рішення за результатами розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора (частина 3 статті 46 Закону).

Після відкриття дисциплінарного провадження член Комісії проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі. У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у

висновок члена Комісії за результатами перевірки (частина 4 статті 46 Закону). У ході перевірки член Комісії уповноважений звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження, яке розглядається на найближчому засіданні Комісії з дотриманням передбачених статтею 47 Закону гарантій прокурора щодо повідомлення, участі в засіданні, залучення представника, надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів.

У 2017 році Комісія відстронила 5 прокурорів, у 2018 році – 4 прокурорів.

Під час здійснення перевірки член Комісії має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх 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, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Прокурор, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право надавати пояснення або відмовитися від їх надання (частина 6 статті 46 Закону).

Така перевірка може тривати до двох місяців і бути продовжена Комісією не більше ніж на один місяць (частина 9 статті 46 Закону). Проте Законом не визначено строку, відповідно до якого дисциплінарне провадження має бути завершене. Аналіз засвідчив, що в середньому дисциплінарне провадження триває близько 100 днів (найдовше тривало 252 дні, найкоротше – 37 днів). У більшості випадків тривалий розгляд пов'язаний з кількаразовим відкладенням засідання Комісії через неявку прокурора, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження.

За результатами перевірки член Комісії готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Якщо за результатами перевірки член Комісії встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається характер проступку, його наслідки, відомості про особу

прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для ухвалення рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також пропозиція члена Комісії про конкретний вид дисциплінарного стягнення (частина 10 статті 46 Закону).

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні Комісії. На засідання також запрошується особа, яка подала дисциплінарну скаргу, прокурор, щодо якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а в разі необхідності й інші особи.

Повідомлення про час та місце проведення засідання має бути надіслано не пізніше як за 10 днів до дня проведення засідання (частина 1 статті 47 Закону). До повідомлення про час та місце проведення засідання, яке надсилається прокурору, додаються копія дисциплінарної скарги та висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора (частина 2 статті 47 Закону). Також прокурор, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представник мають право давати пояснення, відмовитися від їх надання, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання, а також за наявності сумнівів у неупередженості та об'єктивності члена Комісії подавати заяву про його відвід (частина 6 статті 47 Закону).

За період, що аналізувався, лише два прокурори подавали заяви про відвід члену Комісії, який проводив перевірку. Вони не були задоволені³⁶. За словами членів Комісії, у їхній практиці траплялися й випадки, коли вони брали самовідвід (з огляду на знайомство або попередні робочі стосунки з прокурором, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження).

В одному інтерв'ю член Комісії навів приклад відводу, який не було задоволено: *«Як правило, задовольняються самовідводи. Член Комісії каже: «Я працював з ним в одній прокуратурі, я знаю його та інше». І в цьому плані ми, якщо бачимо, що дійсно є можливий конфлікт інтересів, то ідемо назустріч. Хоча деякі самовідводи ми не задовольняємо, тому що, ну, скажімо, підстав немає. Але, як правило, ті відводи, які заявляють прокурори, чесно кажучи, є маломотивовані.*

³⁶Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №138дп-18 від 29 березня 2018 року та №407дп-18 від 19 вересня 2018 року.

Наприклад, мені особисто заявляв відвід один з прокурорів на підставі того, що я брав участь у розгляді його справи у Верховному Суді. У чому тут моя упередженість? Я представляв інтереси Комісії. Зараз я склав висновок, більш того, доповідач не голосує навіть, і тому немає сенсу відводити його на цій підставі».

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участю і може бути розглянутий без нього лише у випадках, коли належним чином повідомлений прокурор погодився на розгляд висновку за його відсутності; або не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки; або не з'явився на засідання повторно. Рішення про можливість розгляду висновку за відсутності відповідного прокурора ухвалює Комісія (частина 3 статті 47 Закону).

Прокурор, який не братиме участі в засіданні, має право надіслати письмові пояснення до висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку, які оголошуються на засіданні (частина 4 статті 47 Закону).

Засадничим для дисциплінарного провадження є положення про те, що розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності (частина 5 статті 47 Закону). У цьому контексті Закон лише уточнює, що на засіданні заслуховуються пояснення члена Комісії, який проводив перевірку, пояснення прокурора, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представника і в разі необхідності інших осіб.

З одного боку, на заявника в дисциплінарному провадженні чітко не покладено обов'язок доводити наявність у діях прокурора дисциплінарного проступку. З іншого боку, системний аналіз статей 46 та 47 Закону України «Про прокуратуру» дає підстави для висновку, що довести наявність у діях прокурора дисциплінарного проступку повинен член Комісії, який підготував висновок про наявність дисциплінарного проступку прокурора.

Як указують члени Комісії, на першому етапі їхньої діяльності заявник був виключений зі змагальності, і вона реалізовувалася між членом Комісії-доповідачем та прокурором, щодо якого здійснювалося дисциплінарне провадження. Однак пізніше, за словами

членів Комісії, вони свідомо відмовилися від такого підходу і змінили свою практику розгляду проваджень таким чином, що змагальність має реалізовуватися між заявником та прокурором.

На нашу думку, змагальність у дисциплінарному провадженні має відбуватися між заявником та членом Комісії-доповідачем, з одного боку, та прокурором – з іншого. На користь такого підходу також свідчить та обставина, що відповідно до пункту 111 Положення про роботу Комісії відкликання або відмова заявника від дисциплінарної скарги не може бути підставою для припинення дисциплінарного провадження, якщо дисциплінарну скаргу зареєстровано в Комісії.

Пропозиції члена Комісії, який проводив перевірку, не є обов'язковими для Комісії. За результатами розгляду висновку про наявність дисциплінарного провадження Комісія може ухвалити рішення про закриття дисциплінарного провадження у зв'язку із відсутністю у діях прокурора дисциплінарного проступку або, навпаки, накласти на прокурора дисциплінарне стягнення за результатами розгляду висновку про відсутність у діях прокурора дисциплінарного проступку. Для прикладу, за аналізований період Комісія 29 разів (14% випадків) накладала на прокурорів дисциплінарні стягнення за результатами розгляду висновків про відсутність у діях прокурорів дисциплінарних проступків. Рішення в дисциплінарному провадженні ухвалюється Комісією більшістю голосів від її загального складу. Перед цим Комісія обговорює результати розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Прокурор, щодо якого здійснюється провадження, і запрошені особи не можуть бути присутні під час такого обговорення (частина 5 статті 47 Закону).

За наявності окремої думки член Комісії викладає її у письмовій формі та додає до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні. Зміст окремої думки на засіданні не оголошується. За клопотанням прокурора, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, йому надається копія такої окремої думки (частина 7 статті 47 Закону).

Копія рішення Комісії вручається прокуророві, щодо якого воно ухвалено, або в семиденний строк надсилається йому поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення (частина 8 статті 47 Закону).

Також рішення Комісії, ухвалене за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті (частина 9 статті 47 Закону).

Службові розслідування, перевірки прокуратур та надання методичної допомоги прокуратурам нижчого рівня

Новий порядок дисциплінарного провадження передбачає не лише неупереджену оцінку скарг на рішення і дії прокурорів, але й можливість прокурора ефективно заперечувати проти доводів заявника на засадах змагальності.

Але критично важливими етапом дисциплінарного провадження в контексті стандартів незалежності прокурорів також є перевірка обставин імовірного дисциплінарного проступку. Оскільки саме тут криється ризик неправомірного втручання та можливість тиску на них. Дисциплінарні органи в системі правосуддя насамперед покликані усунути керівників судів, прокуратур чи органів адвокатського самоврядування від цього етапу дисциплінарного провадження і в такий спосіб стати запобіжником від їхніх зловживань чи упередженого ставлення.

Однак наразі склалася ситуація, коли дисциплінарне провадження щодо прокурорів не є уніфікованим та здійснюється не лише Комісією. Частково законодавство (у випадку військових прокурорів), але більшою мірою усталена практика органів прокуратури, яка сягає ще радянських часів, фрагментує дисциплінарне провадження на кілька форм (у частині перевірки обставин імовірного дисциплінарного проступку). Мова йде про проведення службових розслідувань, а також здійснення перевірок прокуратур і так званого надання методичної допомоги прокуратурам нижчого рівня, які традиційно виконують роль такого механізму. При цьому зазначені процедури перебувають поза контролем Комісії.

Службові розслідування

Згідно з положеннями Дисциплінарного статуту органів прокуратури, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року №1796-XII, прокурор, який вирішував питання про накладення стягнення, зобов'язувався особисто з'ясувати обставини проступку та одержати письмове пояснення від особи, яка його вчинила, а в разі необхідності – міг призначити службову

перевірку або службове розслідування (залежно від характеру діяння/вчинку). Такі повноваження мали керівники органів прокуратури: Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міста Києва та прирівняні до них прокурори. Міські і районні прокурори, інші прирівняні до них прокурори могли вносити подання прокурору вищого рівня про накладення дисциплінарного стягнення на підлеглих їм прокурорсько-слідчих працівників.

Подання міських і районних прокурорів (інших прирівняних до них прокурорів) фактично були дисциплінарними скаргами на прокурора. Керівник прокуратури вищого рівня уповноважувався або відразу накласти стягнення, або призначити службову перевірку або службове розслідування. Хоча на практиці рідко й траплялися випадки, коли подання міських і районних прокурорів (інших прирівняних до них прокурорів) не були задоволені керівниками прокуратур вищого рівня.

Іншими словами, службові перевірки та розслідування раніше були частиною старого порядку (процедури) притягнення прокурорів та слідчих прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Незважаючи на початок роботи Комісії та запровадження законом нової дисциплінарної процедури, службові розслідування в органах прокуратури і далі проводяться. Окрім того, 6 грудня 2017 року наказом Генерального прокурора №343 затверджена нова Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури (далі – Інструкція).

У преамбулі Інструкції зазначено, що вона затверджена відповідно до вимог Закону України «Про прокуратуру» і Закону України «Про запобігання корупції».

Однак Закон України «Про прокуратуру» не містить згадок про службові розслідування, а в частині 3 статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» зазначені службові розслідування, які проводяться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України³⁷. Метою зазначених розслідувань є лише виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 року №950.

з корупцією правопорушення або невиконання вимог Закону в інший спосіб. Більше того, порядок, визначений Кабінетом Міністрів України, не поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, права та обов'язки яких у частині додержання службової дисципліни, види заохочення та дисциплінарні стягнення і порядок їх застосування щодо яких встановлюються дисциплінарними статутами або іншими нормативними актами.

Інструкцією визначено, що в разі відкриття Комісією дисциплінарного провадження до його завершення службове розслідування за тим самим фактом не призначається. У такому випадку службове розслідування може бути призначене лише за письмовим запитом члена Комісії, яким у ході дисциплінарного провадження здійснюється перевірка за дисциплінарною скаргою.

За даними Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України (далі – Генеральна інспекція), абсолютну більшість прокурорів притягнуто на підставі її дисциплінарних скарг і скарг керівників регіональних прокуратур та інших прокурорів (180 з 210 осіб, або 86% від загальної кількості прокурорів, на яких Комісія наклала стягнення). А за дисциплінарними скаргами інших осіб притягнуто лише 30 прокурорів та слідчих прокуратури (14% від загальної кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності).

Представник Генеральної інспекції зазначив з цього приводу: «[Це] свідчить, що прокурори готують більш якісні та обґрунтовані дисциплінарні скарги. Насамперед це пов'язано з тим, що в більшості випадків поданню дисциплінарних скарг передуює проведення службових розслідувань, у тому числі за участі працівників Генеральної інспекції».

Однак залишається відкритим питанням про ретельність перевірки Комісією доводів та висновків дисциплінарної скарги, складеної за результатом службового розслідування. Оскільки аналіз дисциплінарної практики Комісії залишає стійке враження, що вона більшою мірою покладається на скарги від органів прокуратури, ніж на скарги інших заявників.

Загалом за аналізований період керівники та інші прокурори органів прокуратури подали до Комісії 488 дисциплінарних скарг. Комісія відмовила у відкритті провадження в 42 випадках (8,6% від загальної кількості), розглянула по суті 387 скарг (92,4% від загальної кількості), з яких дисциплінарне провадження закрито у 207 випадках (53% від загальної кількості розглянутих дисциплінарних скарг, поданих керівниками та іншими прокурорами органів прокуратури). А до дисциплінарної відповідальності притягнуто 180 осіб (47% від загальної кількості розглянутих дисциплінарних скарг, поданих керівниками та іншими прокурорами органів прокуратури).

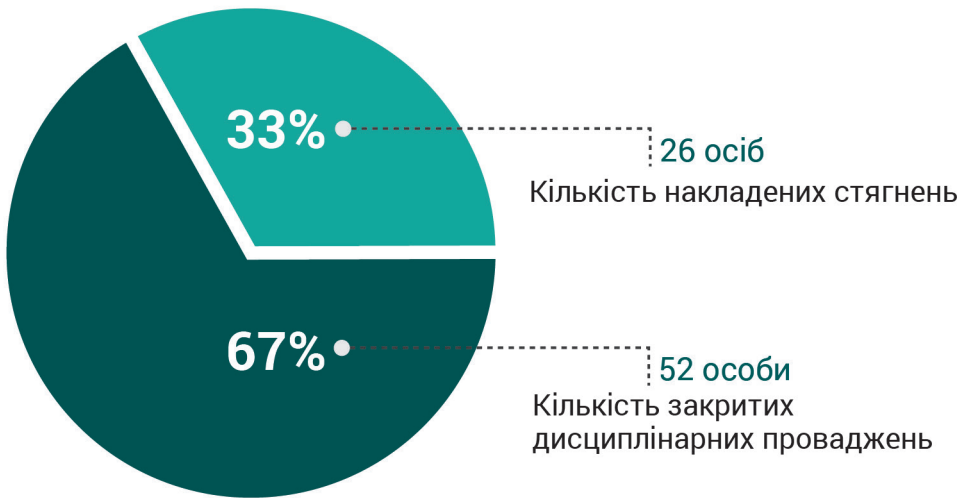
За результатами службових розслідувань до Комісії подано дисциплінарні скарги щодо 353 прокурорів та слідчих прокуратури. Комісія відмовила у відкритті провадження у 34 випадках, розглянула по суті 283 скарги, з яких закрила 156 проваджень (55%), а до дисциплінарної відповідальності притягнула 127 осіб (45%).

РОЗГЛЯД СКАРГ, ПОДАНИХ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ КЕРІВНИКАМИ ПРОКУРАТУР



При цьому за дисциплінарними скаргами Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, яким передувало проведення службових розслідувань, закрито 52 дисциплінарні провадження (67%), а притягнуто до дисциплінарної відповідальності 26 прокурорів та слідчих прокуратури (33%).

РОЗГЛЯД СКАРГ, ПОДАНИХ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ГЕНЕРАЛЬНОЮ ІНСПЕКЦІЄЮ



Хоча один з членів Комісії зазначив: «Коли член Комісії нічого не робить і, наприклад, покладається лише на матеріали службової перевірки, я таких випадків не знаю. Справа в тому, що в будь-якому випадку Закон «Про прокуратуру» гарантує, наприклад, тому ж самому прокурору право на надання пояснень. І в цьому плані член Комісії завжди пропонує в зручній формі – у письмовій, усній, якійсь іншій – все ж таки надати пояснення. Крім того, у деяких випадках виникають питання про витребування додаткових матеріалів з різних органів державної влади, починаючи від прокуратури, суду й інших... Тому є потреба, безперечно, зробити запити до всіх цих структур для того, щоб отримати інформацію, чи там дійсно є, чи немає складу дисциплінарного проступку. Тому комунікація, безперечно, ведеться. Вона може мати різний обсяг залежно від якості, наприклад, матеріалів

службової перевірки, але ми завжди намагаємося покластися не лише на те, що нам надійшло».

А інший член Комісії зазначив: «Як правило, скарги надходять від Генеральної інспекції. До них додається частина матеріалів службового розслідування... Якщо у мене виникають якісь сумніви, я роблю запити, і мені в повному обсязі надсилають матеріали службового розслідування. Досить часто буває, що в матеріалах одна інформація, а у висновках інша («...з моєї практики: десь 80 або більше відсотків того, що написано в самих матеріалах, і висновки, ну, не стикується»). У мене було декілька таких цікавих моментів: наприклад, скаржаться на керівників регіональної або місцевої прокуратури, а у висновках чомусь винними «стають» рядові прокурори, які в прокуратурі рік-два пропрацювали, за якісь дрібниці... Ми викорінюємо таку практику тим, що пишемо у своїх висновках, що ми не спираємось на висновки службового розслідування, а спираємось на матеріали службового розслідування. Якщо із матеріалів службового розслідування щось не зрозуміло, додатково робимо запити, витребуємо додаткові матеріали».

Окрім того, що службові розслідування фактично дублюють частину дисциплінарного провадження (перевірку обставин імовірного дисциплінарного проступку), вони можуть бути інструментом втручання у процесуальну діяльність прокурора. Адже службові розслідування мають внутрішньовідомчий характер і важко піддаються зовнішньому контролю.

Однак представник Генеральної інспекції вважає інакше: «Інколи прокурори скаржаться на проведення службових розслідувань як на тиск. Однак [ми вважаємо], що, оскільки висновок такого розслідування не має правових наслідків, то це не може бути тиском».

Натомість, на нашу думку, при проведенні службових розслідувань можуть відбуватися втручання в процесуальну діяльність прокурорів.

Наприклад, у Рішенні Комісії №515дп-18 від 21 листопада 2018 року відображено, що під час службового розслідування, яке проводилося регіональною прокуратурою, перевірялася та надавалася

оцінка обґрунтованості низки рішень прокурора місцевої прокуратури (про виділення матеріалів досудового розслідування з кримінального провадження, про ненаправлення наркотичних речовин на експертизу та їх знищення тощо). Це службове розслідування стосувалося кримінального провадження, яке все ще перебувало на стадії досудового розслідування.

У Рішенні Комісії №79дп-18 від 21 лютого 2018 року зафіксовано, що під час службової перевірки прокурори регіональної прокуратури вивчали та надавали оцінку рішенням про закриття 9 кримінальних проваджень, у яких процесуальним керівником був заступник керівника місцевої прокуратури. Як впливає з рішення Комісії, «підставою» для проведення службової перевірки та вивчення матеріалів указаних кримінальних проваджень стало те, що заступник керівника місцевої прокуратури нібито проігнорував лист-орієнтування регіональної прокуратури про необхідність активізації досудового розслідування кримінальних проваджень про злочини щодо незаконної вирубки лісу.

Такі перевірочні дії (заходи) не узгоджуються з положеннями Закону, а також суперечать положенням статей 36 та 37 КПК України. Рішенням та діям прокурора в кримінальному провадженні може бути надана оцінка лише прокурором вищого рівня (у порядку і чітко окреслених законом випадках), слідчим суддею або Комісією у дисциплінарному провадженні.

Хоча аналіз рішень Комісії й не дозволяє зробити висновок, що службові розслідування масово використовуються для втручання у процесуальну діяльність прокурорів, однак згадані випадки, безсумнівно, мають розцінюватися як втручання у процесуальну діяльність прокурора, яке жодною мірою не ґрунтується на положеннях Закону.

Перевірки прокуратур, надання методичної допомоги прокуратурам нижчого рівня

Однією з ключових новел Закону України «Про прокуратуру» є система гарантій процесуальної незалежності прокурорів від керівників органів та підрозділів прокуратури. Важливе значення в цьому аспекті має стаття 17 Закону, яка передбачає: прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових

наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури; адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень (частина 1); прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом (частина 3).

Водночас адміністративне підпорядкування прокурорів й надалі використовується як можливість втручання в процесуальну діяльність прокурорів. Таке втручання в будь-який момент може закінчитися притягненням до дисциплінарної відповідальності як прокурора, у процесуальну діяльність якого відбулося втручання, так і його керівника.

Найбільш поширений спосіб втручання, який набув системного характеру, має форму перевірок стану додержання вимог законодавства або стану організації роботи на окремих напрямках у прокуратурах. Також втручання може відбуватися під виглядом заходів з надання практичної допомоги, заходів аналітичного та/або навчально-методичного характеру.

Такі перевірки (заходи) здійснюються відповідно до наказу Генеральної прокуратури України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 року №15.

Цим Наказом передбачено:

- Генеральна прокуратура України та регіональні прокуратури повинні вживати заходів з підвищення ефективності роботи прокуратур нижчого рівня на закріплених напрямках, систематично вивчати ці питання, сприяти в усуненні наявних недоліків, надавати фахову практичну та методичну допомогу їх працівникам у досягненні реальних результатів (пункти 10, 16.1, 16.2);
- для впорядкування першочергових заходів із підвищення ефективності діяльності органів прокуратури повинні здійснюватися планування роботи в цьому напрямку (пункти 12, 12.2., 12.3);
- плани роботи Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур повинні складатися на квартал, затверджуватися їх керівниками разом із графіками виїздів (пункти 12.1, 16);

- результати перевірок, надання практичної допомоги повинні оформлюватися доповідними записками з викладенням конкретних висновків і пропозицій. Зокрема, у них повинні відображатися оцінка стану справ у прокуратурах, наявні тенденції, причини виявлених недоліків, рекомендації до їх усунення (пункти 16.4, 16.5).

Як свідчить дисциплінарна практика Комісії, результати таких перевірок (заходів) закінчилися дисциплінарними стягненнями для 17 прокурорів, що становить 8% від притягнутих до відповідальності осіб³⁸. Більшість з цих прокурорів є керівниками місцевих прокуратур (15 з 17), і їм ставилася в провину неналежна організація роботи підпорядкованих прокурорів у кримінальному провадженні.

Накладаючи в таких випадках дисциплінарне стягнення на керівників прокуратури, Комісія посилається на наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року №4гн. Цей наказ, що був затверджений і змінювався лише до ухвалення нового Закону України «Про прокуратуру», вимагає від керівників прокуратур належно контролювати якість здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування.

Тобто, по-перше, керівники органів прокуратури фактично притягалися до дисциплінарної відповідальності за певну кількість процесуальних та/або інших порушень у роботі, яких припустилися не вони, а інші прокурори – процесуальні керівники в кримінальних провадженнях, які лише адміністративно їм підпорядковані.

По-друге, прокурори прокуратури вищого рівня, проводячи перевірку місцевих прокуратур, насправді здійснили перевірку виконання прокурорами функцій процесуального керівника у великому масиві кримінальних проваджень.

Наприклад, у Рішенні Комісії №364дп-18 від 5 вересня 2018 року йдеться про перевірку прокурорами прокуратури Донецької області у Волноваській місцевій прокуратурі понад 50 кримінальних проваджень, які перебували на стадії досудового розслідування або

³⁸Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №189дп-17 від 11 жовтня 2017 року; №197дп-17 від 11 жовтня 2017 року; №210дп-17 від 18 жовтня 2017 року; №231дп-17 від 25 жовтня 2017 року; №263дп-17 від 15 листопада 2017 року; №284дп-17 від 22 листопада 2017 року; №294дп-17 від 22 листопада 2017 року; №303дп-17 від 6 грудня 2017 року; №350дс-17 від 20 грудня 2017 року; №120дп-18 від 20 березня 2018 року; №364дп-18 від 5 вересня 2018 року; №407дп-18 від 19 вересня 2018 року; №416дп-18 від 19 вересня 2018 року; №428дп-18 від 2 жовтня 2018 року; №463дп-18 від 17 жовтня 2018 року; №479дп-18 від 24 жовтня 2018 року; №488дп-18 від 31 жовтня 2018 року.

були закриті. А в Рішенні Комісії №407дп-18 від 19 вересня 2018 року зазначено, що прокурори прокуратури Дніпропетровської області перевірили в Дніпропетровській місцевій прокуратурі №1 близько 100 кримінальних проваджень, які перебували на стадії досудового розслідування або були закриті.

Під час таких перевірок (заходів) матеріали кримінальних проваджень вивчаються досить детально: прокурор, що проводить таку перевірку (захід), намагається дати оцінку ледь не всім ключовим слідчим та/або процесуальним діям, здійсненим у кримінальному провадженні.

Іншими словами, такі перевірки виконують не лише функцію (до певної міри цілком виправдану) управління та корегування організаційних практик, але й збирання відомостей (матеріалів) та перевірку обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Необхідно підкреслити, що процедура (порядок) проведення таких перевірок (заходів) жодним чином не визначена і не ґрунтується на положеннях Закону. Окрім того, у таких випадках прокурори, щодо яких проводиться перевірка (захід), не наділені жодними правами чи гарантіями. Вони не мають навіть тих прав і гарантій, що передбачені Інструкцією про службові розслідування.

Проте в жодному зі згаданих випадків Комісія не надала оцінку допустимості перевірок (заходів) та доказів, отриманих у такий спосіб. Також поза увагою Комісії залишилося питання наявності підстав для підготовки відповідного повідомлення про загрозу незалежності до Ради прокурорів України та питання про притягнення прокурорів прокуратури вищого рівня, які здійснювали такі перевірки (заходи), до дисциплінарної відповідальності на підставі пункту 8 частини 1 статті 43 Закону як втручання в діяльність іншого прокурора.

Докази в дисциплінарному провадженні та їх джерела

Положеннями Закону України «Про прокуратуру» чітко не визначено, що є доказами в дисциплінарному провадженні щодо прокурорів, та з яких джерел вони можуть походити. У частині 6 статті 46 Закону лише вказано, що під час здійснення перевірки член Комісії має право ознайомлюватися з документами, які стосуються

предмета перевірки, отримувати їх 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, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Аналогічне положення міститься у частині 2 статті 77 Закону.

Більшість дисциплінарних скарг щодо прокурорів надходить саме від органів прокуратури: безпосередніх керівників прокурорів та керівників вищого рівня, а також Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. Тому в більшості випадків джерелами доказів у дисциплінарному провадженні є матеріали службових розслідувань. Як правило, у рішеннях Комісії не розкривається повний перелік матеріалів, які нею розглядалися. Матеріалами службових розслідувань є:

- процесуальні документи (наприклад, постанови, протоколи, скарги, клопотання, угоди, у т. ч. виклики у судове засідання – у кримінальному провадженні; позови – у цивільному, господарському та адміністративному провадженні; протоколи та постанови про адміністративне правопорушення);
- рішення судів та слідчих суддів (наприклад, ухвалені як у провадженнях прокурора, так і випадках притягнення прокурора до адміністративної відповідальності тощо);
- відомчі облікові документи (наприклад, журнали, книги, реєстри, у т. ч. роздруковки електронних облікових форм і карток);
- різноманітні акти (наприклад, про відсутність прокурора на робочому місці, звірки з судом), довідки (наприклад, про (не)законність вироку), доповідні записки (наприклад, за результатами надання методичної допомоги прокуратурі нижчого рівня), протоколи нарад (наприклад, у керівництва прокуратури), рапорти, анкети (наприклад, доброчесності), декларації (наприклад, особи, уповноваженої на виконання функцій держави), накази керівника прокуратури (наприклад, про надання відпустки), характеристики (наприклад, прокурора);
- листування з установами, підприємствами, організаціями (наприклад, про отримання витягів з реєстрів/банків даних державних органів, інформації з медичних установ, висновків експертів тощо);

- цивільно-правові документи (наприклад, договори купівлі-продажу рухомого або нерухомого майна);
- письмові пояснення прокурора, інших прокурорів, працівників прокуратури та інколи свідків певних обставин;
- роздруківки профілю в соціальних мережах, електронного спілкування.

У разі, якщо щодо прокурора ведеться досудове розслідування, до матеріалів службового розслідування долучаються матеріали такого кримінального провадження.

Матеріалами кримінального провадження, як правило, є процесуальні документи: протоколи (допитів, обшуків, освідкування, огляду тощо), постанови (наприклад, про контроль за вчиненням злочину), повідомлення про підозру тощо³⁹. Нерідко до таких матеріалів долучаються ще й результати негласних слідчих (розшукових) дій.

Досить поширеною є ситуація, коли до дисциплінарної скарги про керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння керівник прокуратури чи Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України додають адміністративні матеріали (протокол та/або постанова про адміністративне правопорушення), рішення судів першої інстанції та апеляційного суду за результатами розгляду адміністративних матеріалів, відеозаписи з портативних (нагрудних) камер поліцейських, а також письмові пояснення поліцейських⁴⁰. А у випадку порушення вимог фінансового контролю додаються роздруківки з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та/або рішення НАЗК про результати повної перевірки електронної декларації прокурора⁴¹.

У дисциплінарному провадженні за скаргою адвоката, судді, представника юридичної особи або фізичної особи джерелами доказів, як правило, є процесуальні документи (постанови, протоколи, скарги, клопотання, ухвали) кримінального провадження; листування з самим прокурором або органом прокуратури/досудового розслідування (у т. ч. виклики у судове засідання); письмові пояснення заявника та/або свідків; аудіозаписи судового засідання.

³⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №30дп-18 від 24 січня 2018 року.

⁴⁰ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №327дп-18 від 24 липня 2018 року.

⁴¹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №327дп-18 від 24 липня 2018 року.

У більшості випадків прокурори, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, дають свої пояснення (письмово або безпосередньо на засіданні Комісії). Трапляються випадки, коли на засідання Комісії з'являються свідки. Однак поява свідків – це здебільшого виняток з правила.

Член Комісії: «Наприклад, ми визначаємо явку того чи іншого учасника обов'язковою, чи свідка, чи когось ще, але ніяких можливостей добитися [явки], крім доброї волі, немає. У суду є приводи, в інших органів, прокуратури є привід, якщо він не з'являється на допит. У нас таких можливостей немає...»

Неможливість забезпечити з'явлення свідка від заявника, особливо у випадку, коли ним є керівник органу прокуратури, викликає певні застереження у світлі якості процедури притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Адже відповідно до частини 5 статті 47 Закону України «Про прокуратуру» розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності. Загальновизнаним елементом змагальності є право на перехресний допит і, відповідно, обов'язок забезпечити присутність свідків, якщо якась зі сторін посилається на їхні пояснення, щоб інша сторона могла поставити запитання та/або піддати сумніву показання такого свідка. Задля гарантування цього права положеннями частини 5 статті 47 Закону навіть передбачено, що в разі необхідності на засіданні Комісії заслуховуються пояснення інших осіб.

Проте необхідно констатувати, що Комісія не лише не наділена повноваженнями із забезпечення примусового з'явлення свідків, вона також не має у своєму розпорядженні коштів на відшкодування свідкам процесуальних витрат.

Альтернативним варіантом може стати запровадження системи відеоконференцзв'язку, аналогічної до тієї, яка встановлена в судах загальної юрисдикції. Таку систему можна використовувати як для опитування свідків, так і участі заявника та/або прокурора під час розгляду провадження. Це значно спрощує доступ заявників до Комісії, вивільняє час прокурорів, а також зменшує строк розгляду дисциплінарних скарг.

Результати негласних слідчих (розшукових) дій як докази в дисциплінарному провадженні

Окремої уваги заслуговує практика використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку.

Це питання стало предметом публічної дискусії через дисциплінарне провадження щодо заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури⁴². Проте аналіз практики Комісії засвідчив, що в дисциплінарному провадженні неодноразово використовувалися відомості, отримані органами правопорядку негласно (у 25 випадках з 196 рішень про накладення стягнень). У більшості випадків (16 з 25) це було пов'язано з підозрами про отримання прокурорами неправомірної вигоди. Також траплялися випадки, коли прокурорів підозрювали в наданні неправомірної вигоди, придбанні та збуті наркотичних речовин, розголошенні державної таємниці, участі в заборонених азартних іграх.

Важливо зазначити, що Комісія продовжувала враховувати такі відомості під час ухвалення рішень про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності навіть після того, як Вища рада правосуддя⁴³ та Верховний Суд⁴⁴ зайняли цілком обґрунтовану позицію, що результати негласної діяльності органів правопорядку можуть бути використані тільки в кримінальному провадженні.

Більшість дисциплінарних проваджень, у ході яких були використані відомості, отримані негласно органами правопорядку, та накладені дисциплінарні стягнення, відкриті за скаргами керівників регіональних прокуратур (17 з 25). Також декілька таких дисциплінарних проваджень були відкриті за скаргами Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України.

Більшість таких дисциплінарних проваджень (19 з 25) стосувалася прокурорів місцевих прокуратур. Шість інших дисциплінарних

⁴² Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №343дп-18 від 26 липня 2018 року.

⁴³ Рішення Вищої ради правосуддя №461/0/15-18 від 13 лютого 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/act/13311>.

⁴⁴ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі №П/9901/507/18 від 25 червня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75193211>.

проваджень – керівників органів прокуратури (чотирьох керівників місцевих прокуратур, одного керівника регіональної прокуратури та одного Заступника Генерального прокурора), а також трьох прокурорів, які обіймають іншу адміністративну посаду.

У дисциплінарних провадженнях, де Комісія брала до уваги відомості, отримані органами правопорядку в негласний спосіб, і прокурори були притягнуті до дисциплінарної відповідальності, дисциплінарним стягненням стало, окрім кількох випадків, звільнення із посади та органів прокуратури. Також привертає увагу та обставина, що в усіх зазначених дисциплінарних провадженнях відомості, отримані органами правопорядку негласно, мали найбільш вагоме значення для Комісії.

Майже половина таких рішень були оскаржені до Верховного Суду. На момент проведення цього дослідження не було скасовано жодне з рішень Комісії, у якому міститься посилання на такі відомості як на докази. П'ять таких рішень навіть були оскаржені до Великої Палати Верховного Суду, але залишилися в силі (оскільки Велика Палата взагалі залишила поза увагою питання допустимості використання відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку, у дисциплінарному провадженні).

Проте з практикою Комісії використовувати в дисциплінарному провадженні відомості, отримані в результаті негласної діяльності органів правопорядку, важко погодитися з огляду на нижческазане.

Негласна діяльність органів правопорядку – це крайній захід, навіть для кримінального провадження. Іншими словами, негласні практики розслідування можуть застосовувати лише у виняткових випадках, як правило, щодо найнебезпечніших злочинних проявів⁴⁵.

Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України негласні слідчі (розшукові) дії можуть проводити лише під час розслідування тяжких або особливо тяжких злочинів. Проте це не єдине обмеження, адресоване органам правопорядку в цьому контексті.

Насамперед ідеться про порядок використання відомостей, отриманих органами правопорядку негласно. Закон забороняє використання матеріалів (відомостей, речей та документів, отриманих

⁴⁵ National security and European case-law [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_national_security_ENG.pdf.

у результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій) для цілей, непов'язаних з кримінальним провадженням, або ознайомлення з ними учасників кримінального провадження чи будь-яких інших осіб (частина 2 статті 255 КПК України), і не допускає виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них (частина 3 статті 254 КПК України).

Указані положення КПК України впливають з нижченаведених засад кримінального провадження.

Засада охорони таємниці спілкування передбачає, що втручання можливе лише на підставі судового рішення у випадках, передбачених Кодексом, з метою виявлення та запобігання тяжкому чи особливо тяжкому злочину, встановлення його обставин, особи, яка вчинила злочин, якщо в інший спосіб неможливо досягти цієї мети (частина 2 статті 14 КПК України), а інформація, отримана внаслідок втручання у спілкування, не може бути використана інакше як для вирішення завдань кримінального провадження (частина 3 статті 14 КПК України).

Принцип невтручання у приватне життя передбачає, що ніхто не може збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію про приватне життя особи без її згоди, окрім випадків, передбачених Кодексом (частина 2 статті 15 КПК України). А інформація про приватне життя особи, отримана в порядку, передбаченому Кодексом, не може бути використана інакше як для виконання завдань кримінального провадження (частина 3 статті 15 КПК України).

Тобто закон визначає фундаментальне положення: відомості (інформація), речі та документи, отримані завдяки негласній (таємній) діяльності, можуть використовуватися винятково в кримінальному провадженні. У будь-якому іншому провадженні (адміністративному, господарському, цивільному, дисциплінарному тощо) вони не можуть використовуватися.

Однак зазначені обмеження органи правопорядку та прокурори нерідко ігнорують.

Певний час таку практику навіть підтримував Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, який не бачив нічого протиправного в тому, що Комісія використовує результати негласних слідчих (розшукових) дій як джерело доказів для дисциплінарних

проваджень. Коли це питання вперше постало перед ним, Суд зайняв позицію, що «[закон] надає право члену КДКП ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, в тому числі і з матеріалами негласних слідчих (розшукових) дій, та отримувати їхні копії»⁴⁶; а «посилання позивача на статтю 255 Кримінального процесуального кодексу України є безпідставним, оскільки положення цієї статті стосуються матеріалів, зібраних в рамках кримінального провадження»⁴⁷. Тобто Верховний Суд виходив з того, що Комісія уповноважена мати доступ до широкого кола відомостей та документів, навіть до результатів негласних слідчих (розшукових) дій, на підставі повноважень, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

Водночас 25 червня 2018 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду переглянув⁴⁸ свій підхід до використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій поза межами кримінального провадження. Правова позиція Суду зводиться до такого:

- «встановлені у ... нормах вимоги щодо використання результатів НСРД стосуються не тільки суб'єктів кримінального провадження, приміром у кримінальному провадженні про обвинувачення ... у злочині, але й невизначеного кола осіб, які повинні утримуватися від використання цієї інформації у будь-який спосіб чи для якихось інших цілей, ніж встановлених кримінальним процесуальним законом. Однаковою мірою це правило стосується й працівників прокуратури, яким відомості про результати НСРД стали відомі у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків, але не в межах кримінального провадження»;
- «як неналежне виконання службових обов'язків прокурора слушно було кваліфіковано з того, що прокурор, який не є процесуальним керівником чи суб'єктом кримінального провадження, протиправно використав скопійовану інформацію НСРД – протоколи і додатки до нього, приміром відеозаписи фіксування перебігу вчинення фігурантом НСРД правопорушення, для інших цілей, відмінних від мети подальшого продовження ведення

⁴⁶ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду №П/9901/141/18 від 15 березня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72832813>.

⁴⁷ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду №П/9901/96/18 від 20 лютого 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72449845>.

⁴⁸ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі №П/9901/507/18 від 25 червня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75193211>.

досудового розслідування, в межах якого була отримана ця інформація, чи для використання в іншому кримінальному провадженні, якщо результати НСРД міститимуть ознаки певного кримінального правопорушення. Такий висновок не видається свавільним, необґрунтованим чи голослівним. Принаймні, встановлені обставини не дають приводів та причини вважати поведінку прокурора ... цілком правомірною».

Іншими словами, Верховний Суд наразі вважає, що результати негласних слідчих (розшукових) дій можуть використовуватися тільки в кримінальному провадженні. Окрім того, службові особи, у тому числі прокурори, які передають такі результати третім особам, дисциплінарним органам (зокрема, Комісії) самі вчиняють діяння, що розглядається як неналежне виконання службових обов'язків.

Наведена позиція Верховного Суду важлива в контексті практики Комісії ще й тому, що він переглядав рішення в дисциплінарному провадженні щодо прокурора.

Так, 13 лютого 2018 року Вища рада правосуддя частково скасувала рішення Комісії про закриття дисциплінарного провадження щодо заступника прокурора Миколаївської області⁴⁹. Як встановили дисциплінарні органи (Комісія та Вища рада правосуддя), прокурор передав результати негласних слідчих (розшукових) дій щодо працівника поліції до дисциплінарного органу поліції. Далі щодо поліцейського було проведено службову перевірку (розслідування), яка завершилася висновком про необхідність звільнення і звільненням поліцейського. В основу такого висновку були покладені, зокрема, зазначені результати негласних слідчих (розшукових) дій.

Скасовуючи рішення Комісії, Вища рада правосуддя наголосила, що погоджується з твердженнями заявника, що «висновки КДКП про можливість виготовлення копій матеріалів негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них, їх вільне розповсюдження особами, які не є сторонами кримінального провадження, використання у доказуванні в цивільному, адміністративному та дисциплінарному провадженні після зняття грифу секретності, є передчасними, такими що не ґрунтуються на нормах чинного законодавства та суперечать вимогам КПК України». Тому прокурор, передаючи результати негласних слідчих (розшукових) дій дисциплінарним

⁴⁹ Рішення Вищої ради правосуддя №461/0/15-18 від 13 лютого 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/act/13311>.

органам поліції для використання їх у дисциплінарному провадженні, «діяв поза межами та не у спосіб, що встановлені законом, чим вчинив дисциплінарний проступок, передбачений пунктом 1 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» (неналежне виконання службових обов'язків)».

Надалі цьому рішення Вищої ради правосуддя надав оцінку і Верховний Суд, підтримавши висновок про протиправність використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій у дисциплінарному провадженні.

Необхідно зазначити, що наведеній правовій позиції Верховного Суду та Вищої ради правосуддя вже частково слідує Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України. Як зазначено в Рішенні Комісії №301дп-18 від 4 липня 2018 року: «Згідно з відповіддю Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України копії відеозаписів за наслідками проведення негласних слідчих (розшукових) дій у межах кримінального провадження №... надати неможливо, оскільки це заборонено частиною третьою ст. 254 КПК України».

Примітно, що використання відомостей, отриманих органами правопорядку таємно, також може обмежувати засаду змагальності в дисциплінарному провадженні.

Як указано в рішенні Верховного Суду⁵⁰, у дисциплінарному провадженні (Рішення Комісії №30дп-18 від 24 січня 2018 року) прокурор подав заяву про ознайомлення з матеріалами дисциплінарного провадження щодо нього. Йому надали для ознайомлення матеріали провадження, окрім матеріалів негласних слідчих дій, отриманих від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Причиною такого кроку було те, що, передаючи Комісії матеріали, складені за результатами негласних слідчих (розшукових) дій, прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури просив «ужити заходів з унеможливлення ознайомлення з цими протоколами інших осіб, окрім членів Комісії, до завершення досудового слідства».

Окрім того, у цьому випадку матеріали, складені за результатами негласних слідчих (розшукових) дій, надавалися без додатків (тобто без аудіо- та відеозаписів), що не дозволяло ані Комісії, ані іншим учасникам дисциплінарного провадження оцінити повноту та достовірність викладених у відповідних протоколах відомостей.

⁵⁰ Рішення Верховного Суду у справі №9901/454/18 від 17 квітня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73596494>.

З огляду на зазначене Комісії слід цілковито відмовитися від використання у дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку.

Стандарт переконання «поза розумним сумнівом»

У практиці Комісії утвердився підхід до оцінки доказів, який суттєвим чином може вплинути на результати дисциплінарного провадження щодо прокурорів. Як указано в низці рішень⁵¹, під час дисциплінарного провадження Комісія надає перевагу стандарту переконання «поза розумним сумнівом».

Його використання, зокрема, має наслідки у вигляді закриття дисциплінарного провадження через недоведеність винуватості прокурора у вчиненні дисциплінарного проступку (див. наступний розділ).

Зазначений стандарт переконання Комісія обрала з огляду на практику Європейського Суду з прав людини, а саме справу «Гриненко проти України» (Grinenko v. Ukraine). Проте з таким підходом важко погодитися.

По-перше, ані Закон України «Про прокуратуру», ані Положення про порядок роботи КДКП не містять положень, які спрямовують Комісію обрати для дисциплінарного провадження стандарт переконання «поза розумним сумнівом».

По-друге, законодавець визначив, що стандарт переконання «поза розумним сумнівом» є ключовою умовою, без якої особа не може бути визнана винуватою у вчиненні кримінального правопорушення. У частині 2 статті 17 КПК України передбачено, що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом.

Верховний Суд уперше дав тлумачення поняттю «поза розумним сумнівом» у постанові від 4 липня 2018 року, де ще раз засвідчив складність цього стандарту⁵². Він зазначив: «Стандарт доведення поза розумним сумнівом означає, що сукупність обставин справи, встановлена під час судового розгляду, виключає будь-яке інше

⁵¹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №137дп-17 від 27 вересня 2017 року; №79дп-18 від 21 лютого 2018 року; №136дп-18 від 28 березня 2018 року; №488дп-18 від 31 жовтня 2018 року

⁵² Постанова Верховного Суду в справі №688/788/15-к від 4 липня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75286445>.

розумне пояснення події, яка є предметом судового розгляду, крім того, що інкримінований злочин був вчинений і обвинувачений є винним у вчиненні цього злочину. Поза розумним сумнівом має бути доведений кожний з елементів, які є важливими для правової кваліфікації діяння: як тих, що утворюють об'єктивну сторону діяння, так і тих, що визначають його суб'єктивну сторону» (пункти 22 та 23).

Далі Верховний Суд продовжує: «Для дотримання стандарту доведення поза розумним сумнівом недостатньо, щоб версія обвинувачення була лише більш вірогідною за версію захисту. Законодавець вимагає, щоб будь-який обґрунтований сумнів у тій версії події, яку надало обвинувачення, був спростований фактами, встановленими на підставі допустимих доказів, і єдина версія, якою розумна і безстороння людина може пояснити всю сукупність фактів, установлених у суді, – є та версія подій, яка дає підстави для визнання особи винною за пред'явленим обвинуваченням» (пункт 26).

І нарешті, по-третє, гарантії, передбачені статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, мають два аспекти – цивільний та кримінальний. Відповідно, стандарт переконання залежить від того, у якому з цих аспектів розглядається відповідна справа.

Європейський Суд з прав людини у справі «Езе і Коннорс проти Сполученого Королівства» (Ezeh and Connors v. United Kingdom) підкреслив, що «при тлумаченні автономного характеру поняття «кримінальний» у статті 6 Конвенції Суд наголошував, що держави-учасниці не можуть на власний розсуд кваліфікувати кримінальне правопорушення як дисциплінарне або переслідувати особу, що вчинила «змішане» правопорушення, скоріше в дисциплінарній, а не в кримінальній площині, оскільки це поставило б дію основоположних пунктів статті 6 у залежність від їхньої суверенної волі. Отже, роль Суду, відповідно до цієї статті, полягає в тому, щоб переконатися, що не відбувається неналежного вторгнення дисциплінарного у сферу кримінального...» (пункт 100)⁵³.

Іншими словами, сфера кримінального права вимагає вищих гарантій та, відповідно, вищого стандарту переконання порівняно зі сферою дисциплінарного⁵⁴. Таким стандартом для сфери

⁵³ Джеремі Макбрайд. Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес: посібник : пер. с англ. / Джеремі Макбрайд ; Пер. Д. Шкрюба ; Рада Європи, Генеральний Директорат з прав людини і правових питань. – Київ: К.І.С., 2010. – С. 24-25.

⁵⁴ Там же, с. 16.

кримінального права є стандарт переконання «поза розумним сумнівом» – найвищий з усіх відомих стандартів.

Цілком вичерпне та чітке розрізнення між кримінальним та цивільним аспектом Європейський Суд з прав людини зробив у справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine). Заявник скаржився на порушення його прав під час звільнення з посади судді Верховного Суду України, яке сталося як наслідок дисциплінарного провадження щодо нього. Європейський Суд з прав людини, розглядаючи справу у світлі критеріїв, викладених у справах «Енгель та інші проти Нідерландів» (Engel and Others v. the Netherlands) та «Матієк проти Польщі» (Matyjek v. Poland), зазначив, що факти справи «не дають підстав для того, щоб дійти висновку, що справа про звільнення заявника стосувалася встановлення обґрунтованості кримінального обвинувачення у розумінні статті 6 Конвенції. Відповідно ця стаття не є застосовною у її кримінальному аспекті». Адже «заявник, який мав спеціальний статус, був покараний за невиконання своїх професійних обов'язків – тобто за порушення, яке чітко підпадає під дію дисциплінарного права», «покарання, накладене на заявника, було класичним дисциплінарним стягненням за неналежне виконання професійних обов'язків, але в рамках національного законодавства поряд з цим існувало ще й кримінальне покарання за постановлення суддею завідомо неправосудного рішення», «звільнення заявника з посади судді формально не перешкоджало йому займатися юридичною практикою в будь-якій іншій якості».

Також, розглядаючи справу «Олександр Волков проти України», Європейський Суд з прав людини нагадав, що у справі «Тепелі та інші проти Туреччини» (Tepeli and Others v. Turkey) він дійшов висновку, що звільнення зі збройних сил не може вважатися кримінальним покаранням для цілей пункту 1 статті 6 Конвенції, а у справі «Баєр проти Німеччини» (Bayer v. Germany) він однозначно постановив, що звільнення судового виконавця за численні порушення «не означало встановлення обґрунтованості кримінального обвинувачення».

Натомість справа «Гриненко проти України», на яку у своїх рішеннях посилається Комісія, стосувалася заявника, який був обвинувачений та засуджений за організацію вбивства.

Тобто в справі «Гриненко проти України» Суд оцінював дії представників влади, які можуть мати кримінальний характер. При цьому Суд указав на можливість послаблення стандарту «поза розумним сумнівом» (не на користь уряду) у таких ситуаціях. Відтак, фактичні обставини в цій справі не можуть розглядатися як релевантні для дисциплінарного провадження щодо прокурорів.

Таким чином, Комісія у своїй роботі необґрунтовано застосовує найвищий стандарт переконання «поза розумним сумнівом» у дисциплінарному провадженні щодо прокурорів. Зважаючи на зміст проступків і їх правові наслідки, дисциплінарні провадження не потребують настільки суворого стандарту переконання.

Зміст рішень Комісії за результатами дисциплінарного провадження

Згідно з даними офіційного веб-сайту Комісії рішення переглядають десятки тисяч осіб. Тому важливим питанням є зміст рішень Комісії, ухвалених за результатами дисциплінарних проваджень. Ідеться не лише про доступність та зрозумілість формулювань, а й повноту рішення та обґрунтованість мотивувальної частини.

Аналіз засвідчив відсутність стандарту в оформленні рішень Комісії, ухвалених за результатами дисциплінарного провадження.

З першого погляду помітний різний стиль та авторський підхід до написання рішень, а це справляє враження, що рішення не є колегіальним.

Виклад фактичної сторони справи та підготовчих (процедурних) дій, як правило, займає 4/5 усього обсягу тексту рішення. Опис підготовчих (процедурних) дій також досить суттєво різниться залежно від того, хто з членів Комісії проводив перевірку дисциплінарної скарги. Інколи рішення містить детальний опис руху кримінального провадження, у якому брав участь прокурор, однак не зрозуміло, для чого наведено всю цю інформацію про перебіг кримінального провадження.

Великий масив інформації у рішеннях зазвичай сприймається важко, оскільки Комісія не розбиває рішення на розділи (блоки) і не використовує нумерацію абзаців і пунктів тощо.

До прикладу, Верховний Суд започаткував практику уніфікації форми своїх рішень. Це передбачає обов'язкову нумерацію окремих частин рішень, а також розподіл на такі частини: встановлені обставини справи, доводи касаційної скарги, оцінка суду.

Мотивування рішень Комісії є найменш інформативною частиною, оскільки часто містить лише цитати з нормативно-правових актів без коментарів у контексті обставин конкретної справи.

Такий виклад не дозволяє повною мірою зрозуміти аргументи й оцінку Комісією тих чи інших позицій та/або обставин. Трапляються й випадки, коли важливий аспект дисциплінарного проступку (його тяжкість) обґрунтовується одним висловлюванням – «грубий характер проступку є очевидним»⁵⁵.

Тобто фактично оцінка характеру дисциплінарного проступку в такому вигляді надається лише формально і жодним чином не є обґрунтованою. На неприйнятність такого підходу навіть указувала Вища рада правосуддя, переглядаючи рішення Комісії №336 від 25 липня 2018 року⁵⁶.

Один з членів Комісії зазначив: «Є подібні справи, але в усіх, як говорив класик, диявол ховається в деталях, і досить часто це дійсно нам закидають, що от ви в такому-то рішенні ухвалили таке рішення, а тут ви інше рішення ухвалили. Але не враховуються дійсно певні нюанси, які не можна побачити лише в рішенні. Для того, щоб зрозуміти їх, треба вивчити все дисциплінарне провадження... [Проблема] ще й у тому, що на складання рішення і його оприлюднення дається тиждень. Це достатньо мало часу, враховуючи, що в деяких випадках необхідно більше часу, щоб підготувати дійсно якісне рішення. Було б доцільним, якби закон продовжив цей термін хоча б до десяти днів чи до двох тижнів. Якість рішень покращилася б. По-друге, дійсно, можливо, є якісь недоліки в окремих рішеннях, тому що вони готуються різними членами Комісії, різними, скажімо, помічниками, і в цьому плані якість рішень різна».

⁵⁵ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №35дп-18 від 24 січня 2018 року; №296дп-18 від 4 липня 2018 року.

⁵⁶ Рішення Вищої ради правосуддя №3236/0/15-18 від 23 жовтня 2018 року.

Наразі Комісія розробила та затвердила рекомендований зразок дисциплінарної скарги⁵⁷. Це чітко структурована форма, що дозволяє будь-кому оформити зрозумілий та повноцінний документ, який член Комісії легко оцінить на прийнятність.

Відтак, Комісії слід аналогічним чином підійти до уніфікації (стандартизації) викладу своїх рішень, ухвалених за результатами дисциплінарних проваджень. Рішення Комісії повинні містити щонайменше такі частини: опис підготовчих (процедурних) дій, узагальнений виклад позиції заявника, характеристика й узагальнений виклад позиції прокурора, встановлені обставини та джерела доказів, оцінка обставин Комісією.

Такий крок сприятиме як загальній зрозумілості рішень і прийнятності аргументів сторін, так і ясності та ґрунтовності рішень Комісії.

⁵⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №5зп-17 від 7 червня 2017 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

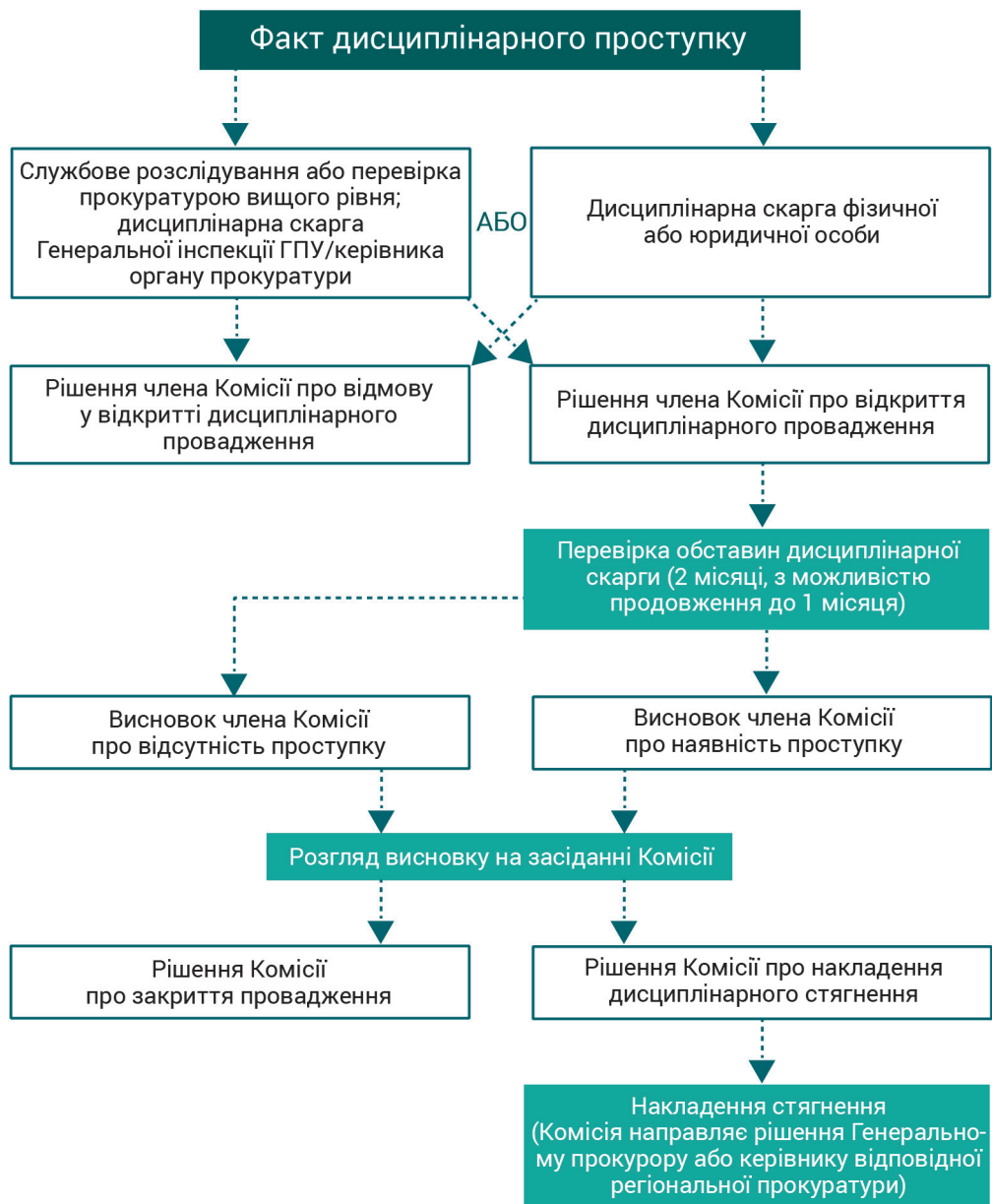
- запровадити можливість участі прокурорів та інших осіб у засіданні Комісії за допомогою системи відеоконференцзв'язку;
- відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку, а також отриманих у результаті втручання в процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірок прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня;
- повідомляти Раду прокурорів України про кожен виявлений факт втручання у процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірки прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах, які передбачають доступ до матеріалів триваючих досудових розслідувань, як загрозу незалежності прокурорів;
- відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні стандарту переконання «поза розумним сумнівом» на користь менш суворого стандарту;
- стандартизувати форму своїх рішень у дисциплінарному провадженні.

Генеральному прокурору:

- відмовитися від практики проведення службових розслідувань щодо прокурорів, натомість надавати підтримку члену Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, який проводить перевірку обставин дисциплінарної скарги, повідомлених у ній;
- привести процедуру (порядок) перевірок стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня у відповідність до правил й обмежень у частині підпорядкування прокурорів і виконання наказів, передбачених статтею 17 Закону.

Прокурорам Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур – неухильно дотримуватися правил й обмежень у частині підпорядкування прокурорів і виконання наказів, передбачених статтею 17 Закону, під час перевірок стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня.

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПРОКУРОРА*



*Граничний строк притягнення до відповідальності – 1 рік

4. ЗАКРИТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Порядок закриття дисциплінарних проваджень

Згідно з частиною 5 статті 48 Закону України «Про прокуратуру» Комісія уповноважена закрити дисциплінарне провадження у випадку відсутності підстав для застосування дисциплінарного стягнення. Отже, у випадку закриття провадження Комісія доходить висновку, що в діяннях прокурора відсутній склад проступку.

Водночас часом трапляються ситуації, коли факт проступку встановлено, але спливли строки притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, тобто минуло більше 1 року з дня вчинення проступку (частина 4 статті 48 Закону). Так, на цій підставі Комісія закрила 15 проваджень з проаналізованих рішень.

«Ми відкриваємо [дисциплінарне провадження] в будь-якому випадку, тому що сплив строку не є підставою для відмови від відкриття. Ми потім закриваємо, але пишемо, що, наприклад, є склад чи ні, проте через річний термін притягнення до відповідальності закриваємо провадження», – член Комісії.

У 182 проаналізованих рішеннях члени Комісії-доповідачі підготували висновок про відсутність дисциплінарного проступку в діяннях прокурора. У 29 справах спочатку визнали наявність проступку, але згодом закрили провадження. Ще у 2 випадках з рішення неможливо встановити характер висновку члена Комісії-доповідача. Таким чином, у більшості випадків у питанні закриття Комісія погоджується з членом-доповідачем.

«Якщо є висновок на закриття, це зовсім не означає, що це буде закриття. Більш того, цим пишатися не можна, але такі факти [розходження між висновком члена Комісії та рішенням Комісії] теж є. Скажімо, у нас була ситуація, коли був висновок на закриття, а ми звільнили врешті-решт. Або навпаки: висновок на звільнення або виправдання, тобто ситуації різні бувають. Ну, це не часто буває, але такі випадки теж трапляються, тому, звичайно, прокурор не повинен бути розслабленим, якщо отримав висновок на закриття», – член Комісії.

Підстави закриття дисциплінарних проваджень

Найпоширенішими випадками закриття Комісією дисциплінарних проваджень є невстановлення фактів вчинення прокурором порушення антикорупційного законодавства; невиконання чи неналежне виконання ним окремих службових обов'язків; порушення засад політичної нейтральності; порушення презумпції невинуватості, а також порушення правил професійної етики.

Також Комісія почала закривати провадження й *відмовлятися від встановлення фактів вчинення проступку Генеральним прокурором*.

Так, якщо спочатку при розгляді справ проти Генерального прокурора Комісія намагалася встановити факт вчинення проступку, але закривала провадження внаслідок відсутності складу порушення⁵⁸, то згодом єдиною підставою закриття справи стало неможливість, на її думку, накласти стягнення на Генерального прокурора, виходячи з положень Закону України «Про прокуратуру»⁵⁹.

Наприклад, у Рішенні Комісії №216дп-18 зазначено, що «згідно із статтею 15 Закону прокурором органу прокуратури є Генеральний прокурор. Отже, Генеральний прокурор є прокурором Генеральної прокуратури України. Таким чином, у чинному Законі закладена колізія, відповідно до якої Генеральний прокурор уповноважений застосовувати дисциплінарне стягнення до самого себе як прокурора Генеральної прокуратури України». Також Комісія доходить висновку, що *«очевидна безглуздість ситуації, у якій Генеральний прокурор має робити «самопокарання», унеможлиблює настання його дисциплінарної відповідальності в межах дисциплінарного провадження, яке здійснюється Комісією, оскільки виключає настання останньої стадії юридичної відповідальності – реалізації конкретних заходів відповідальності*.

Відповідно до частини 8 статті 48 Закону копія рішення Комісії надсилається керівникові органу прокуратури, у якому прокурор, щодо якого воно ухвалено, обіймає посаду. Таким чином, дисциплінарне стягнення накладається прокурором вищого рівня. Винятком з цього правила є Генеральний прокурор, який не має прокурора вищого рівня і законом не передбачено іншого порядку накладення стягнення.

⁵⁸ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №97дп-18 від 28 лютого 2018 року.

⁵⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №216дп-18 від 23 травня 2018 року.

Комісія зазначає⁶⁰, що дисциплінарна відповідальність прокурора є різновидом юридичної відповідальності, яка має певні стадії. При цьому стадії юридичної відповідальності – це визначені етапи розвитку (реалізації) процесу юридичної відповідальності, що характеризуються особливими цілями, на досягнення яких спрямована діяльність юрисдикційних органів. У рішенні про закриття дисциплінарного провадження щодо Генерального прокурора Комісія сформулила бачення, відповідно до якого реалізація юридичної відповідальності за змістом полягає у таких стадіях:

- 1) виникнення юридичної відповідальності – розпочинається з моменту скоєння правопорушення та триває до виявлення його компетентними органами держави чи посадовими особами. Змістом цієї стадії є право держави на застосування заходів юридичної відповідальності, реалізація яких можлива на наступних стадіях юридичної відповідальності;
- 2) конкретизація юридичної відповідальності – починається з моменту виявлення компетентними органами чи посадовими особами правопорушника та закінчується вступом у законну силу правозастосовного акту, що визнає факт правопорушення, скоєного конкретною особою;
- 3) реалізація конкретних заходів юридичної відповідальності – розпочинається з моменту набуття законної сили правозастосовним актом, що визнає скоєне діяння правопорушенням, встановлює вид і міру юридичної відповідальності та закінчується, коли призначене покарання реалізовано.

Урешті-решт Комісія зазначає, що для настання юридичної відповідальності кожна з указаних стадій обов'язкова. Так, юридична відповідальність не настає як у разі, якщо не було скоєне правопорушення, так і в разі, якщо призначене покарання не реалізоване.

На наше переконання, така позиція Комісії порушує низку важливих конституційних засад. Перш за все відмова розглядати дисциплінарні справи проти Генерального прокурора порушує принцип рівності громадян перед законом (стаття 24 Конституції України), який є складовою принципу верховенства права. Оскільки перебування особи на цій посаді наразі розглядається Комісією як привілей від дисциплінарного переслідування, що прямо заборонено Основним Законом.

⁶⁰ Там само.

Принцип законності, гарантований статтею 19 Конституції України, зобов'язує органи державної влади, їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Комісія порушує цей конституційний принцип, коли відмовляється розглядати по суті справи проти Генерального прокурора.

Також можна поставити під сумнів аргумент Комісії про об'єктивну неможливість виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення на Генерального прокурора.

Вона має можливість притягнути Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності, зокрема оголосити йому догану. Для цього Генеральний прокурор може доручити своєму заступнику притягнути його до дисциплінарної відповідальності – за аналогією з відрядженням та тимчасовим виконанням обов'язків⁶¹.

Для підсилення своєї аргументації Комісія наводить аналогію з принципом «ніхто не може бути суддею у своїй власній справі». Але цей принцип стосується необхідності дотримання безсторонності й об'єктивності під час вирішення справ, а не виконання ухваленого рішення. Більше того, Закон чітко розрізняє «накладення» і «застосування» дисциплінарного стягнення. Комісія є органом, яка відповідає за «накладення» дисциплінарного стягнення, відповідно, її правомочність у випадку дисциплінарного провадження щодо Генерального прокурора жодним чином Законом не ставиться під сумнів. А питання «застосування» дисциплінарного стягнення до Генерального прокурора вже лежить поза межами компетенції Комісії.

Дотримання вимог антикорупційного законодавства

У 2018 році Комісія змінила дисциплінарну практику в справах *про порушення антикорупційного законодавства*, які раніше розглядалися як порушення пункту 4 частини 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру», за результатами оскарження рішень прокурорами у Верховному Суді⁶².

⁶¹ Дисциплінарну справу проти Луценка закрили, незважаючи на те, що порушення знайшли [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/28/7173115/>.

⁶² Наприклад, рішення Верховного Суду в справі №800/436/17 від 15 березня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72899606>.

Комісія наразі вважає, що перевірка змісту декларації прокурора, поданої відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», не входить до її повноважень, передбачених статтею 77 Закону України «Про прокуратуру». Здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є повноваженнями Національного агентства з питань запобігання корупції. Тобто до компетенції Комісії не входить встановлення факту внесення/невнесення або неправильного внесення тих чи інших відомостей.

«...Спочатку Комісія вважала, що порушення, пов'язані з декларуванням, є неналежним виконанням службових обов'язків, оскільки обов'язок декларування виникає саме у зв'язку з наявністю статусу прокурора та є ніби частиною його службових обов'язків. Але потім Верховний Суд і Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, потім Велика Палата зайняли позицію, згідно з якою перевірка декларації є виключним повноваженням або компетенцією НАЗК. А отже, Комісія правомочна притягати до дисциплінарної відповідальності прокурора лише в тому випадку, якщо існує висновок чи рішення НАЗК про те, що у декларації допущені порушення.

Це дійсно дискусійне питання, але, з точки зору поваги до Верховного Суду, ми вирішили змінити свою практику, і тепер і відкриття провадження, і ухвалення відповідного рішення щодо притягнення до відповідальності можливе лише в тому випадку, якщо цьому передують відповідний акт з боку НАЗК», – член Комісії.

«...Досить часто прокурор змінює своє майнове становище і має подати зміни протягом десяти днів, а подає через три місяці. З одного боку, нам здавалося: а що НАЗК може встановити, що три місяці – це не 10 днів? Але Верховний Суд сказав, що тут теж треба так звану преюдицію мати. Ми поважаємо точку зору Верховного Суду і тепер діємо відповідно до цієї правової позиції, яка сформульована», – член Комісії.

Таким чином, Комісія на сьогодні дотримується позиції, відповідно до якої необхідно, щоб спочатку НАЗК здійснило перевірку суб'єкта декларування та надало висновок, відповідно до якого прокурора можна притягнути до відповідальності. Найчастіше такі висновки за результатами перевірки суб'єкта декларування (відповідача) відсутні. У невеликій кількості випадків, коли така перевірка відбулася, НАЗК вносить припис про порушення прокурором вимог законодавства про етичну поведінку, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших порушень закону. Наприклад, НАЗК 14 липня 2017 року ухвалило рішення «Про результати здійснення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за 2015 рік, поданої Коршуном Григорієм Володимировичем» №321. Під час проведення НАЗК перевірки підстави для притягнення прокурора Г. В. Коршуна до адміністративної чи кримінальної відповідальності не встановлені, оскільки суб'єкт декларування подав недостовірні відомості, що відрізняються від достовірних на суму, меншу за 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

За результатами здійснення контролю і перевірки декларацій НАЗК також уповноважене складати протоколи про адміністративні правопорушення на підставі статті 255 Кодексу України про адміністративні порушення й ініціювати розгляд у суді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Тобто прокурори, які порушили вимоги фінансового контролю (стаття 172-б КУпАП), можуть підлягати лише відповідальності в такому порядку.

Такий підхід, на нашу думку, не враховує і відкидає наявну відмінність між адміністративною і дисциплінарною відповідальністю як різновидами юридичної відповідальності. Наприклад, у справах про порушення правил дорожнього руху прокурорами Комісія часто обґрунтовано не бере до уваги результати розгляду в судах відповідних справ про адміністративні правопорушення і встановлює факт вчинення/невчинення дисциплінарного проступку прокурором в окремій процедурі на підставі відповідних доказів.

Хоча, як і в антикорупційній сфері, у сфері дорожнього руху контроль за його безпекою і дотриманням правил дорожнього руху здійснює спеціальний орган – Національна поліція (стаття 52 Закону України «Про дорожній рух», пункт 11 статті 23 Закону України «Про Національну поліцію»). При виявленні порушень цих

правил поліцейські також уповноважуються на складення протоколів про адміністративні правопорушення. Але ніхто не може поставити під сумнів у цих випадках повноваження Комісії з розгляду дисциплінарних проваджень проти прокурорів, які ймовірно вчинили порушення правил дорожнього руху.

На наш погляд, хибність нинішнього підходу Верховного Суду та Вищої ради правосуддя в питанні юридичної оцінки повноважень Комісії притягати прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог щодо декларування, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції», підтверджується також і тим, що внаслідок такого підходу порушується принцип невідворотності покарання.

Як засвідчує моніторинг діяльності НАЗК за 1,5 роки (з вересня 2016 року до травня 2018 року), за результатами розгляду 259 протоколів суди першої інстанції визнали винною лише 61 особу, що становить менше 24% від загальної кількості таких справ. Ще 10 з 61 рішень судів першої інстанції в подальшому були повністю або частково скасовані в апеляційному порядку⁶³.

Привертає увагу порівняно незначна кількість розпочатих проваджень, а також катастрофічна ситуація з притягненням до адміністративної відповідальності, коли на практиці 3 з 4 осіб звільняються від відповідальності.

Не сприяють дієвості принципу невідворотності покарання також надзвичайно стислі строки накладення адміністративних стягнень за правопорушення, пов'язані з корупцією, які становлять 3 місяці з дня виявлення порушення (частина 3 статті 38 КУпАП).

Якщо нинішній підхід до притягнення прокурорів до відповідальності за порушення правил декларування буде збережено, існує ризик поширення у їх середовищі відчуття безкарності за вчинення таких порушення, оскільки можливість прокурора бути притягненим до відповідальності за результатами діяльності НАЗК стане мінімальною.

⁶³ Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 року) / Центр політико-правових реформ. – С. 5 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1531464560dudorov_nazk_report.pdf.

Іншою підставою для закриття проваджень є виявлені помилки прокурорів у декларуванні місця свого проживання. Найчастіше прокурори в декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, указують адресу для листування з НАЗК, при цьому не вказують жодних приміщень, які належать їм на праві власності або користування, відповідно до положень Цивільного кодексу України. На підставі цієї інформації представники Генеральної інспекції Генеральної прокуратури презюмують, що оскільки особа фактично проживає в приміщенні, то вона користується цим майном. Водночас з погляду законодавства між прокурором і власником відповідного житла не укладено жодних угод, отже, відсутні відносини власності чи користування.

Наприклад, ідеться про проживання прокурора в будинку, який належить на праві приватної власності іншій особі на підставі свідцтва про право на спадщину⁶⁴, у приміщенні, яке належить на праві спільної власності матері дружини та її чоловіку⁶⁵, у будинку з дозволу власника, безкоштовно і без укладення будь-яких письмових договорів або проживання⁶⁶, у квартирі, яка належить на праві приватної власності матері прокурора⁶⁷, тощо.

Причиною цих проблем є те, що положення Закону України «Про запобігання корупції» не узгоджуються із вимогами статті 11, 118 Цивільного кодексу України та статті 156 Житлового кодексу Українського РСР (через відсутність такого поняття, як «тимчасове безоплатне проживання» або «тимчасове безоплатне користування житлом»).

Наступний різновид закритих Комісією проваджень – *дотримання строку подання декларації*.

Вбачається, що члени Комісії не повинні володіти спеціальними знаннями та навичками для того, щоб оцінити несвоєчасність подання декларації прокурором. У таких рішеннях вказується, що прокурор формально порушив вимоги пункту 1 статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», яка передбачає, що посадові

⁶⁴ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №66дп-17 від 30 серпня 2017 року.

⁶⁵ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №72дп-17 від 30 серпня 2017 року.

⁶⁶ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №136дп-17 від 27 вересня 2017 року.

⁶⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №120дп-17 від 20 серпня 2017 року.

та службові особи органів прокуратури зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК відповідну декларацію. При цьому причиною неподання часто є відсутність реальної можливості подати декларацію у встановлений Законом строк у зв'язку з технічною несправністю сайту Єдиного державного реєстру декларацій.

Під час надання пояснень прокурори додають до матеріалів провадження інформаційні повідомлення НАЗК або відповідні листи – інформацію про несправність веб-сайту НАЗК, підтверджену відповідним повідомленням, розміщеним на сайті цього органу⁶⁸, повідомлення прокурора про помилки, які зазначалися в декларації, під час спроб її зберегти, та про неможливість внесення відповідних даних у визначений законом строк⁶⁹.

Тому наявність таких документів у прокурора свідчить про відсутність порушення строку подання ним декларації.

Виконання службових обов'язків

Комісія закриває такі провадження переважно внаслідок всебічного розгляду обставин вчинення ймовірного порушення, оскільки інформація зі скарги (від Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, керівництва органів прокуратури, потерпілого, адвоката та інших) на дії прокурора часто є неповною. Тому Комісія під час розгляду може встановити відсутність складу дисциплінарного проступку в діяннях прокурора, який є процесуальним керівником, не знайти підтвердження інформації, яка викладена у скарзі, а також може взяти до уваги пояснення прокурором своїх дій і рішень як таких, що в сукупності спрямовані на вжиття всіх необхідних заходів у межах відповідного кримінального провадження (прокурорська discreція).

1. Порушення, вчинені іншими особами

У низці проваджень встановлено, що прокурор об'єктивно не міг впливати на певні рішення чи дії, хоча і був процесуальним керівником досудового розслідування. Наприклад, в одній справі⁷⁰ йшлося

⁶⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №84дп-17 від 30 серпня 2017 року.

⁶⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №87дп-17 від 30 серпня 2017 року.

⁷⁰ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №114дп-17 від 13 вересня 2017 року.

про те, що прокурор погодив клопотання про обшук та тимчасове вилучення речей, при виконанні якого слідчі фіскальної служби вийшли за межі своїх повноважень. Комісія закрила провадження, тому що прокурор не брав участі в проведенні обшуку і вилученні речей, а незаконні дії слідчих не міг передбачати.

В іншій справі⁷¹ прокурора звинувачували в незадовільно організованій роботі з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. Комісія, встановивши відсутність складу дисциплінарного проступку, указала, що порушення працівників місцевої прокуратури, які безпосередньо наділені повноваженнями з організації, забезпечення та здійснення такого нагляду, не можуть бути підставою для притягнення прокурора до юридичної відповідальності.

А Рішенням Комісії №156дп-17 від 4 жовтня 2017 року встановлено, що з результатів службового розслідування випливало, що, здійснюючи процесуальне керівництво в кримінальному провадженні, прокурор неналежно виконував свої службові обов'язки. Це призвело до безпідставної перекваліфікації слідчим складу кримінального правопорушення. Але під час розгляду дисциплінарної справи виявилось, що слідчий Національної поліції, який розслідував це кримінальне провадження, самостійно і без погодження з прокурором перекваліфікував злочин. Прокурор відразу ж таку постанову скасував та ініціював притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності (у подальшому йому оголошено усне попередження). Це і стало причиною ухвалення Комісією рішення про закриття дисциплінарного провадження.

2. Виконання повноважень прокурора як процесуального керівника

Прикладом необхідності комплексної оцінки ролі процесуального керівника в кримінальному провадженні є справа⁷², у якій заявник стверджував, що прокурор незаконно змінив підозру у вчиненні злочину з метою укриття злочину, проігнорувавши показання осіб, отримані під час допиту. Перевірка, проведена членом Комісії, та подальше вивчення позиції сторін засвідчило, що дії прокурора не вийшли за межі його дискреції в ході досудового розслідування.

⁷¹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №71дп-18 від 14 лютого 2018 року.

⁷² Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №38дп-18 від 31 січня 2018 року.

В іншій справі⁷³ Комісія торкнулася питання розсуду прокурора про початок кримінального провадження. У Рішенні Комісія зазначила, що «частина перша статті 214 КПК України зобов'язує внести відомості лише за наявності обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Це не виключає можливості для іншої оцінки ситуації з боку захисника, слідчого та суду, відповідає принципу змагальності й часто знаходяться в зоні виправданого професійного ризику».

Указане поняття «зона виправданого професійного ризику» за своїм змістом відповідає поняттю «дискреційні повноваження прокурора», яке також вживається Комісією. Детальніше вона розкривається в іншій справі⁷⁴, де зазначено, що Комісія не наділена повноваженнями з надання оцінки законності проведених окремих слідчих чи процесуальних дій та рішень, здійснених у кримінальному провадженні. При цьому ці вимоги до процесуальних дій сформульовані за допомогою оціночних категорій, що створюють об'єктивну підставу для альтернативних точок зору, допускають інтерпретаційні альтернативи й інтерпретаційні позиції, знаходяться в зоні виправданого професійного ризику.

Закриття прокурором кримінального провадження і подальше скасування судом відповідного рішення прокурора (що означає необхідність продовження досудового розслідування) не завжди свідчить про вчинення дисциплінарного проступку. У Рішенні №148дп-17 від 27 вересня 2017 року Комісія встановила факти закриття прокурором провадження чотири рази, рішення про які скасовувалися судами. Хоча суд неодноразово скасовував необґрунтовані постанови прокурора, Комісія погодилася із позицією прокурора про проведення ним повного комплексу слідчих дій, аналізом зібраних доказів та за результатами досудового розслідування – ухваленням рішень про закриття провадження.

Рішенням №52дп-18 Комісія закрила провадження, указавши, що *подання апеляційної скарги на рішення суду є самостійним дискреційним повноваженням прокурора в кримінальному провадженні*. У справі йшлося про описку у вироку щодо строку позбавлення волі, який був нижчий за мінімально допустимий, передбачений

⁷³ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №82дп-18 від 21 лютого 2018 року.

⁷⁴ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №132дп-18 від 18 березня 2018 року.

санкцією статті Кримінального кодексу України. Згодом її було виправлено.

Однак дискреційними повноваженнями прокурора Комісія також вважає *подання апеляції на рішення суду в кримінальному провадженні, оскарження якого взагалі не передбачене законом*. У відповідній справі⁷⁵ прокурор оскаржував ухвалу суду про повернення тимчасово вилученого майна і у зв'язку з цим не виконував її (не повертав майно володільцю). Комісія закрила провадження, зазначивши, що такі дії є правовою позицією прокурора як процесуального керівника, який керувався принципом диспозитивності, передбаченим статтею 26 КПК України. Водночас Комісія не дає жодної оцінки факту явного виходу прокурора за рамки своїх повноважень, передбачених КПК України. Комісія також помилково вважає, що така її позиція підтримана постановою Великої Палати Верховного Суду у справі №243/6674/17-к від 23 травня 2018 року. У зазначеному рішенні мова йде про оскарження дозволу суду на проведення комплексної позапланової перевірки, яке не передбачене КПК України.

Однак у наведеній Комісією справі, що стала предметом розгляду Великої Палати Верховного Суду, мова йде про ухвалення суддею рішення, що виходить за межі його повноважень, оскільки, повторимося, КПК України прямо не передбачає повноваження слідчого або прокурора призначати ревізії та перевірки. У дисциплінарному провадженні, яке розглядалося Комісією, мова йде про різне розуміння статусу майна, яке було вилучено під час обшуку, – чи воно тимчасове вилучене, чи воно під арештом. Проте немає підстав однозначно стверджувати, що рішення слідчого судді ухвалено з виходом за межі його повноважень та є неправосудним.

У цьому випадку принцип диспозитивності, яким керувалася Комісія, суперечить принципу законності, адже прокурор зобов'язаний діяти у визначених законом межах. Якщо закон (КПК України) не передбачає певних повноважень прокурора, то він не може їх реалізовувати в силу приписів спеціально-дозвільного режиму правового регулювання (частина 2 статті 19 Конституції України).

⁷⁵ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №221дп-18 від 30 травня 2018 року.

3. Неприбуття прокурора на судові засідання

Законодавство передбачає правові наслідки неприбуття прокурора в судові засідання. Відповідно до частини 1 статті 324 КПК України суд порушує питання про відповідальність прокурора або адвоката, які не прибули на засідання за відсутності поважних причин, перед органами, що згідно із законом уповноважені притягати їх до дисциплінарної відповідальності.

Питання порушення розумних строків судових розглядів внаслідок багаторазових перенесень судових засідань є надзвичайно актуальним для системи правосуддя. Водночас зазначимо, що неприбуття прокурора не обов'язково трапляється через його вину. Часто причиною цього є надмірна завантаженість прокурорів, які фізично не встигають бути присутнім на всіх судових засіданнях. Саме з цих міркувань з метою формального забезпечення принципу незмінності прокурора в кримінальному провадженні поширена практика створення груп прокурорів фактично в кожному кримінальному провадженні⁷⁶.

Аналіз рішень Комісії засвідчує, що судді здебільшого не ставлять питання про неповажність причин відсутності прокурора в судовому засіданні. Наприклад, в одній справі⁷⁷ йшлося про те, що прокурор не прибув на кілька засідань з різних причин: у зв'язку із відпусткою, брав участь в іншому судовому засіданні та невідкладних слідчих діях. Комісія встановила, що запланувати такі дії завчасно було вкрай складно, адже в одному епізоді підготовче судові засідання не відбулося у зв'язку самовідводами та відводами суддів, зміною складу суду 11 разів та із нез'явленням учасників судового розгляду, у тому числі і потерпілого (заявника).

В іншому випадку⁷⁸ суддя звернувся до Комісії у зв'язку із двома фактами нез'явлення в судові засідання. Закриваючи провадження, Комісія взяла до уваги лист із проханням перенести судові засідання у зв'язку із необхідністю прокурора брати участь у слідчих діях, а також пояснення прокурора, що інші прокурори, які входили

⁷⁶ Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В. ; за заг. редакцією Белоусова Ю. – К. : СТ-Друк, 2017. – С. 81, 82.

⁷⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №86дп-17 від 30 серпня 2017 року.

⁷⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №92дп-17 від 6 вересня 2017 року.

до складу групи, не володіли інформацією про стан судового розгляду цього кримінального провадження.

У третьому випадку⁷⁹ суд скаржить на те, що прокурор не з'явився на чергове судове засідання та вдруге не забезпечив з'явлення свідка обвинувачення, до якого застосовані заходи безпеки. Комісія, закриваючи і це провадження, звернула увагу на те, що суд не з'ясував питання про поважність причин нез'явлення в судове засідання.

4. Статистичні показники роботи прокурора

У Рішенні №127дп-17 від 20 вересня 2017 року Комісія зробила спробу відійти від застарілої системи оцінки роботи прокурора. Підставою для звернення з дисциплінарною скаргою стало, зокрема, зниження активності в застосуванні інституту угод про визнання винуватості, адже їх питома вага втричі нижча, ніж у середньому в регіоні (області). Також ставилося у вину збільшення кількості реабілітуючих рішень у відповідному році⁸⁰. Однак Комісія дійшла висновку, що конкретних проступків під час здійснення досудового розслідування у скарзі не наведено.

В іншій справі⁸¹ йшлося про суттєві недоліки в організації нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. На думку заявника-прокурора, результатом неефективної діяльності стало унеможливлення реального впливу на покращення стану протидії злочинності та підвищення ефективності її профілактики. Далі наводилися конкретні кількісні статистичні показники за окремими видами злочинів, які мали негативну динаміку в 2017 році. Комісія закрила провадження, вирішивши, що висновки дисциплінарної скарги про неналежне виконання прокурором своїх службових обов'язків не відповідають дійсності, зроблені внаслідок неправильної оцінки встановлених фактів та неврахування всіх обставин. Комісія також наголосила, що прокурор області (заявник)

⁷⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №424дп-18 від 02 жовтня 2018 року.

⁸⁰ Термін «реабілітуючі рішення» використаний у рішенні Комісії. Цей термін вживався у КПК від 1960 року та втратив актуальність у зв'язку із ухваленням нового КПК України від 2012 року, у якому термінологічно не відбувається розділення між пунктами 1-3 та 4-11 частини 1 статті 284. Водночас на підзаконному рівні досі зберігається використання термінів реабілітуючі/нереабілітуючі підстави для закриття кримінального провадження.

⁸¹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №282дп-18 від 21 червня 2018 року.

припустився необ'єктивності при перевірці та підготовці висновків проведеної перевірки, тому що більшість виявлених порушень скоєно конкретними працівниками прокуратури, а питання їх відповідальності прокурором області не ставиться.

Таким чином, ані в частині організації роботи підлеглих, ані в низьких показниках ефективності дисциплінарних проступків не встановлено.

Зазначена тенденція нестійка, оскільки в інших випадках Комісія притягує до дисциплінарної відповідальності прокурорів за недотримання кількісних показників у роботі і зазначає: *«Відповідно до дисциплінарної скарги стабільно низький за середній по області показник апеляційного реагування на незаконні вироки свідчить про неналежну організацію роботи місцевої прокуратури на цьому напрямку... Протягом 2018 року жодного позову у сфері охорони дитинства не заявлено»*⁸².

5. Неефективне процесуальне керівництво

Комісія висловила свою позицію щодо усунення прокурора від процесуального керівництва через його неефективність⁸³. Вона вказала, що це може бути здійснено тільки на підставі частини 3 статті 37 КПК України. Закон містить вимогу, що заміна прокурора через неефективність процесуального керівництва можлива тільки у виключних випадках, тому керівник органу прокуратури має зазначити у відповідній постанові, у чому полягає виключність такого випадку, зокрема, які рішення, дії або бездіяльність прокурора в кримінальному провадженні не сприяли досягненню завдань кримінального провадження. Комісія підкреслила, що порушення цих вимог з боку керівників органів прокуратури може розцінюватися як втручання в службову діяльність іншого прокурора, що є підставою для дисциплінарної відповідальності згідно з пунктом 8 частини 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру».

Окрім того, Комісія як у листах-роз'ясненнях керівникам прокуратур, так і у своїх рішеннях уже неодноразово звертала увагу керівників прокуратур, що оцінку ефективності процесуального керівництва прокурорами керівники прокуратур мають давати в порядку,

⁸² Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №463дп-18 від 17 жовтня 2018 року.

⁸³ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №165дп-18 від 18 квітня 2018 року.

встановленому КПК України, що обов'язково повинно передувати їх зверненню з дисциплінарною скаргою.

Дотримання презумпції невинуватості

Прикладом відсутності складу дисциплінарного проступку щодо порушення презумпції невинуватості є справа щодо Генерального прокурора⁸⁴. У ній Комісія погодилася із висновком судового лінгвістичного дослідження, що словосполучення «розстріляв», «розстріляли», «кров, пролиту», використані Генеральним прокурором під час представлення подання про зняття депутатської недоторканності, у переносному значенні. При цьому йшлося про доволі конкретні звинувачення, які пролунали під час засідання у Верховній Раді України.

Іншим прикладом відсутності, на думку Комісії, порушення цього принципу може слугувати дисциплінарне провадження⁸⁵, коли прокурор під час розгляду справи в апеляційному суді в коментарі журналістам надала оцінку діям обвинуваченого, спираючись на обвинувальний вирок суду першої інстанції. У подальшому обвинувачений був виправданий у зв'язку із істотними порушеннями вимог кримінального процесуального закону. Однак Комісія, вивчивши зміст відеозапису цього інтерв'ю, не встановила жодних слів або словосполучень прокурора, які б порушували презумпцію невинуватості.

Дотримання принципу політичної нейтральності

Рішенням №93дп-18 від 28 лютого 2018 року Комісія закрила дисциплінарне провадження щодо першого заступника Генерального прокурора і не встановила в його діях порушення принципу політичної нейтральності. Прокурор (відповідач) відвідав з'їзд політичної партії «Народний фронт». Комісія зазначила, що в законодавстві відсутнє визначення поняття «політична акція», а від голови центрального штабу цієї політичної партії надійшла заява про припинення членства в партії цієї особи. Зазначений прокурор на з'їзді не мав статусу делегата, не робив виступів, заяв, не надавав будь-яких коментарів під час з'їзду та за його результатами.

Водночас правила щодо несумісності (частина 3 статті 18 Закону України «Про прокуратуру») встановлюють, що прокурор не може

⁸⁴ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №319дп-18 від 18 липня 2018 року.

⁸⁵ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №34дп-18 від 24 січня 2018 року.

належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Це положення міститься також у статті 22 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності за пунктом 6 частини 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру» як порушення правил прокурорської етики. А згідно із статтею 8 Кодексу професійної етики прокурори зобов'язані уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів.

Малозначність порушення

У Рішенні №173дп-17 від 4 жовтня 2017 року Комісія встановила, що дії прокурора мали ознаки неналежного виконання службових обов'язків (передання матеріалів кримінального провадження поліції з порушенням правил реєстрації), однак не потягли за собою будь-які наслідки, тобто цей проступок малозначний. Таким чином, для встановлення наявності складу дисциплінарного проступку необхідні наслідки від порушень, допущених під час процесуального керівництва.

В іншому випадку⁸⁶, коли слідчий не вніс відомості до ЄРДР, Комісія констатує, що, хоча така бездіяльність формально мала ознаки неналежного виконання службових обов'язків, однак у зв'язку із малозначністю не може слугувати підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Рішенням №360дп-17 від 20 грудня 2017 року малозначним порушенням визнано недотримання розумних строків під час розслідування кримінального провадження. Комісія закрила це провадження у зв'язку з тим, що прокурор має суттєве навантаження, що пояснює певні прорахунки в його роботі. При цьому вона наголосила, що значне навантаження на прокурорів не сприяє якісному та повному виконанню ними службових обов'язків та неминуче призводить до прорахунків у роботі.

Недоведеність винуватості прокурора у вчиненні дисциплінарного проступку

В окремих випадках підставою для закриття Комісією проваджень є слідування вимогам презумпції невинуватості, складовою якої є положення *in dubio pro geo* (у випадку наявності сумнівів справа вирішується на користь відповідача).

⁸⁶ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №102дп-18 від 14 березня 2018 року.

Так відбулося під час недоведення використання прокурором чужих ключів доступу до ЄРДР, що призвело до витоку інформації з обмеженим доступом та розголошення таємниці досудового розслідування⁸⁷. А доводи прокурора про його перебування вдома у відповідний час неможливо ані підтвердити, ані спростувати.

В іншому випадку⁸⁸ щодо прокурора було закрито кримінальне провадження на підставі пункту 3 частини 1 статті 284 КПК України (не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді і вичерпані можливості їх отримати), у якому йому повідомлялося про підозру. Через відсутність доступу до матеріалів кримінального провадження Комісія закрила провадження, указавши, що неможливо встановити достатні об'єктивні відомості, які б достовірно вказували на вчинення прокурором (відповідачем) дисциплінарного проступку.

⁸⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №146дп-17 від 27 вересня 2017 року.

⁸⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №178дп-17 від 4 жовтня 2017 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховному Суду, Вищій раді правосуддя – переглянути практику в напрямку надання можливості притягнення Комісією до дисциплінарної відповідальності прокурорів за порушення вимог фінансового контролю за відсутності відповідного рішення НАЗК.

Судам – звертатися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із дисциплінарними скаргами щодо прокурорів у випадку їх неприбуття у судові засідання без поважних причин.

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

- переглянути практику в напрямку можливості притягнення Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності;
- напрацювати критерії оцінки порушення прокурорами презумпції невинуватості, а також принципу політичної нейтральності;
- розглядати факти необґрунтованого усунення прокурора від процесуального керівництва через його неефективність як втручання керівництва в службову діяльність прокурора.

5. ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОСТУПКИ ПРОКУРОРІВ

Види дисциплінарних проступків

Частина 1 статті 43 Закону України «Про прокуратуру» встановлює дев'ять підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Зокрема:

- 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 непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і 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, непередбачених 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.

Десятою підставою для відповідальності можна вважати порушення прокурором вимог щодо несумісності, справи про які розглядає Вища рада правосуддя (пункт 2 частини 1 статті 131 Конституції України, стаття 53 Закону України «Про прокуратуру», статті 39-41 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Найпоширенішим зі встановлених наразі Комісією **видом порушень** є проступки прокурорів, пов'язані з *невиконанням чи неналежним виконанням своїх службових обов'язків* (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону).

Зі 210 осіб, притягнутих Комісією за досліджуваний період до дисциплінарної відповідальності, у діяннях 135 з них (65%) встановлено хоча б один факт вчинення порушення, передбаченого пунктом 1 статті 43 Закону.

Водночас за час роботи Комісії жодного прокурора не було притягнуто до відповідальності за публічні висловлювання, які є порушенням презумпції невинуватості (пункт 9 частини 1 статті 43 Закону). Відповідні справи розглядалися Комісією, проте завершилися закриттям дисциплінарного провадження⁸⁹.

Наразі завершено лише три справи про *втручання прокурора в службову діяльність інших службових осіб* (пункт 8 частини 1 статті 43 Закону). Рішенням №211др-17 від 18 жовтня 2017 року встановлено втручання в роботу слідчого Національної поліції, але згодом воно було скасовано Верховним Судом⁹⁰. У Рішенні №286дп-17 від 22 листопада 2017 року встановлено факт ухвалення заступником Генерального прокурора рішення про закриття кримінального провадження, у якому він не був процесуальним керівником. Однак Верховний Суд скасував і це рішення КДКП⁹¹. І лише в одному випадку рішення Комісії (№296дп-18 від 4 липня 2018 року) залишилося без змін. У ньому встановлено факт втручання керівника органу прокуратури в діяльність іншого прокурора у формі висловлення неправомірної вимоги відмовитися підтримати в суді вимоги позовної заяви.

За фактами вчинення *порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру* (пункт 4 частини 1 статті 43 Закону) Комісія ухвалювала рішення, однак і Верховний Суд⁹², і Вища рада правосуддя⁹³ значну частину з них скасували.

⁸⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №297дп-17 від 22 листопада 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №97дп-18 від 28 лютого 2018 року.

⁹⁰ Рішення Верховного Суду в справі №800/483/17 від 19 квітня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73634820>.

⁹¹ Рішення Верховного Суду в справі №800/574/17 від 26 квітня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73740011>.

⁹² Наприклад, Рішення Верховного Суду в справі №800/436/17 від 15 березня 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72899606>.

⁹³ Наприклад, Рішення Вищої ради правосуддя «Про скасування рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 15 листопада 2017 року №279дп-17 про накладення дисциплінарного стягнення на заступника керівника Кельменецької місцевої прокуратури Чернівецької області Гінгуляка Ю. В.» №566/0/15-18 від 20 лютого 2018 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.vru.gov.ua/content/act/566_20.02.2018_.doc.

Згідно з позицією Верховного Суду та Вищої ради правосуддя здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у тому числі щодо достовірності і повноти відомостей, зазначених суб'єктом декларування в декларації, належить до виключної компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції і не може виконуватися КДКП під час дисциплінарного провадження.

Аналогічний результат був і у випадках, коли Комісія намагалася кваліфікувати зазначені діяння прокурорів за пунктом 1 частини 1 статті 43 Закону як невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків.

Відповідно до нинішньої практики КДКП способи *невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків* прокурорів (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону) за змістом можуть бути згруповані в такі види порушень:

1) неналежне виконання повноважень на адміністративній посаді:

а) неналежна організація роботи підпорядкованих прокурорів, яка полягає у:

- відсутності контролю за якістю здійснення процесуального керівництва в кримінальних провадженнях прокурорів;
- невиконанні ухвал слідчого судді про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- непроведенні нарад з прокурорами з певних актуальних питань досудових розслідувань;
- відсутності контролю за застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження;
- укритті від реєстрації в ЄРДР заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення;
- відсутності контролю за закриттям кримінальних проваджень;
- формуванні недостовірних статистичних даних у роботі органів досудового розслідування і прокуратури;
- невиконанні доручень прокуратури вищого рівня;

б) порушення порядку звільнення з посади підпорядкованих працівників;

2) порушення в роботі з ЄРДР:

- використання електронного цифрового підпису іншого прокурора для роботи в ЄРДР (несанкціонований доступ до даних реєстру);
- передання іншим особам електронного цифрового підпису для роботи в ЄРДР;
- перегляд відомостей кримінальних проваджень у ЄРДР, непов'язаних з виконанням своїх повноважень;
- зміна кваліфікації кримінального правопорушення у відповідній картці ЄРДР без належних для цього підстав;
- втрата електронного цифрового підпису для роботи в ЄРДР;
- невнесення відомостей до ЄРДР про початок досудового розслідування на підставі ухвали слідчого судді;
- ненадіслання обвинувальних актів до суду після внесення відповідних відомостей до ЄРДР;

3) порушення реєстраційної дисципліни під час кримінальних проваджень:

- порушення порядку реєстрації й оформлення позовних заяв і супровідних документів;
- порушення порядку обліковування і реєстрації корупційних злочинів;
- порушення порядку реєстрації вихідної кореспонденції;

4) процесуальні порушення в кримінальних провадженнях:

- порушення розумних строків у кримінальних провадженнях;
- надання письмових вказівок, ухвалення процесуальних рішень у кримінальному провадженні, де прокурор не був процесуальним керівником;
- витребування з органу досудового розслідування матеріалів кримінального провадження прокурором, який не був процесуальним керівником у ньому;
- неефективне здійснення процесуального керівництва, яке полягає в нездійсненні процесуальних дій у справі;
- невіїзд прокурора на місце затримання поліцейських після отримання відповідного повідомлення;
- нез'явлення у судові засідання та/або незабезпечення з'явлення інших прокурорів, що призвело до неодноразових відкладень судових розглядів;
- бездіяльність під час розгляду клопотання про скасування арешту майна, яка полягала в нездійсненні підготовки заперечень на

клопотання, неповідомлення керівнику про розгляд відповідного клопотання і відсутності на засіданні під час розгляду клопотання;

- неналежний розгляд клопотання особи, а також невиконання ухвали слідчого судді про задоволення відповідного клопотання;
- неправильна кваліфікація кримінального правопорушення з метою незаконного проведення негласних слідчих (розшукових) дій у відповідному провадженні;
- порушення правил підслідності;
- бездіяльність за результатами розгляду клопотань потерпілого про проведення слідчих дій;
- втрата матеріалів кримінального провадження;
- неналежне здійснення досудового розслідування;
- непогодження угоди про визнання винуватості з керівником органу прокуратури;
- неподання клопотання про продовження строку застосування запобіжного заходу, що мало наслідком звільнення обвинуваченого з-під варти;
- порушення порядку зберігання речових доказів (грошових коштів), що мало наслідком їх втрату;
- неналежний контроль за законністю здійснення затримань і перебування затриманих осіб;
- порушення порядку розгляду запитів про міжнародну правову допомогу;
- створення перешкод в ознайомленні з матеріалами провадження стороною захисту, потерпілим;
- порушення порядку проведення обшуку в адвоката;
- підроблення бланків процесуальних документів;
- порушення порядку знищення речових доказів без проведення їх експертизи;

5) порушення права власності під час кримінального провадження:

- повідомлення суду недостовірних даних про відсутність потреби в подальшому арешті майна, наслідком чого стало повернення майна особам, яким воно не належало;
- втрата речових доказів (грошових коштів);
- несвоєчасне виконання ухвали слідчого судді про повернення тимчасово вилученого майна (грошових коштів, цінностей, документів тощо);
- неповернення вилученого майна (грошових коштів та документів) після скасування рішення суду про арешт майна;

- надання письмової вказівки слідчому про підготовку клопотання про арешт майна прокурором, який не був процесуальним керівником у провадженні;
- проведення обшуку транспортного засобу, вилучення грошових коштів без дозволу суду;
- втручання в діяльність суб'єктів господарської діяльності;

6) дії щодо незаконного обвинувачення та засудження осіб, звільнення від відповідальності:

- нездійснення перевірки обґрунтованості повідомлення про підозру, здійснення такого повідомлення про підозру, що мало наслідком безпідставне, за відсутності складу злочину, притягнення особи до кримінальної відповідальності;
- порушення порядку повідомлення про підозру без перевірки отримання особою цього повідомлення;
- необґрунтоване обвинувачення особи у вчиненні злочину, кримінальне провадження щодо якого згодом закрито судом апеляційної інстанції, а також особи згодом виправдані судом;
- висунення пропозиції призначення особі покарання, яке не передбачене законом;
- повідомлення особі про підозру, звернення до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності всупереч результатам проведеної експертизи;

7) інші порушення:

- здійснення запитів про отримання документів від суб'єкта господарювання з порушенням визначеного розподілу посадових обов'язків;
- втрата службового посвідчення;
- порушення порядку і строків розгляду звернень, клопотань осіб.

Часто в практиці Комісії встановлюються факти вчинення прокурорами одночасно з неналежним виконанням службових обов'язків сукупності інших дисциплінарних проступків, які слід розглядати за кількома пунктами статті 43 Закону.

Таке поєднання відбулося, наприклад, у випадку систематичного порушення прокурором строків розгляду скарг, несвоєчасного, неповного і недостовірного відображення результатів роботи в електронних формах обліку, а також порушення трудової дисципліни⁹⁴, які

⁹⁴ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №41 дп-18 від 31 січня 2018 року.

кваліфікувалися Комісією за пунктами 1, 2 (необґрунтоване зволікання з розглядом звернення) і 7 (порушення правил внутрішнього службового розпорядку) статті 43 Закону.

Випадки неповернення тимчасово вилученого майна (документів), арешт на які не накладався, з необґрунтованих мотивів необхідності проведення їх огляду⁹⁵ та ухвалення процесуальних рішень в умовах реального конфлікту інтересів у сукупності з розголошенням відомостей досудового розслідування⁹⁶ Комісія вважає неналежним виконанням прокурором службових обов'язків, вчиненням дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (пункт 5 статті 43 Закону), а також грубим порушенням правил прокурорської етики (пункт 6 статті 43 Закону).

Відсутність прокурора на робочому місці без поважних причин, втрата електронного цифрового підпису для роботи в ЄРДР, зневажливе та агресивне ставлення до інших прокурорів⁹⁷, а також відсутність прокурора на робочому місці без поважних причин, ігнорування листа-зауваження від керівника, неналежна організація роботи підпорядкованих прокурорів⁹⁸ Комісія кваліфікує як сукупність порушень, які полягають у неналежному виконанні службових обов'язків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону), грубому порушенні правил прокурорської етики (пункт 6) і порушенні правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 7).

А за відсутність прокурора на робочому місці без поважних причин, поєднану з поданням листка непрацездатності з ознаками підробки⁹⁹, Комісія притягує до дисциплінарної відповідальності на підставі пункту 1 частини 1 статті 43 Закону, пункту 5 (вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності), пункту 6 (грубе порушення правил прокурорської етики) і пункту 7 (порушення правил внутрішнього службового розпорядку).

⁹⁵ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №207дп-17 від 18 жовтня 2017 року.

⁹⁶ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №257дп-17 від 8 листопада 2017 року.

⁹⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №255дп-17 від 8 листопада 2017 року.

⁹⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №210дп-17 від 18 жовтня 2017 року.

⁹⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №352дп-17 від 20 грудня 2017 року.

Другими за поширеністю є дисциплінарні проступки, які полягають у *грубому порушенні правил прокурорської етики* (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону).

За досліджуваний період Комісія притягнула до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних правил 73 осіб (35%).

Ці порушення можна згрупувати таким чином:

1) порушення антикорупційного законодавства:

- *вимагання й отримання неправомірної вигоди, у тому числі надання неправомірної вигоди іншому прокурору (за неподання ним апеляційної скарги на рішення суду), вимагання і отримання неправомірної вигоди від підпорядкованого прокурора (за нестворення штучних перешкод у його роботі);*
- *надання обіцянки впливу на інших прокурорів й отримання частини неправомірної вигоди;*
- *позапроцесуальне спілкування з обвинуваченим з метою схилити його до надання неправомірної вигоди;*
- *надання консультацій стороні захисту в кримінальних провадженнях, де прокурор не був процесуальним керівником;*

2) порушення правил дорожнього руху:

- *керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння;*
- *керування транспортним засобом за відсутності необхідних документів;*
- *невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння;*
- *відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння, непристойна поведінка і пропозиція неправомірної вигоди поліцейським;*

3) порушення у відносинах із судом:

- *залишення зали судового засідання без дозволу суду до завершення оголошення судового рішення;*

4) інші порушення правил етики:

- *перебування в стані алкогольного сп'яніння, непристойна лайка на адресу поліцейських та погроза притягнення їх до дисциплінарної відповідальності чи звільнення;*

- перебування в стані алкогольного сп'яніння на робочому місці;
- придбання і збут наркотичних засобів;
- вживання наркотичних речовин;
- участь в зйомці телевізійної програми в оголеному вигляді;
- участь у бійці і застосування спеціального засобу захисту;
- участь в азартній грі (покері);
- непристойна лайка на адресу іншого прокурора;

5) обвинувачення у вчиненні злочину (умисного вбивства).

Отримання неправомірної вигоди як наслідок неналежної організації процесуального керівництва в кримінальному провадженні¹⁰⁰, суттєве порушення розумних строків досудового розслідування, яке тривало близько двох років¹⁰¹, надання права керування службовим транспортним засобом іншій особі в стані алкогольного сп'яніння, що мало наслідком вчинення дорожньо-транспортної пригоди і залишення місця її вчинення¹⁰², Комісія вважає порушенням правил прокурорської етики і неналежним виконанням службових обов'язків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону).

Розголошення прокурором даних про проведення негласних слідчих (розшукових) дій¹⁰³ щодо певної особи кваліфікується як грубе порушення правил прокурорської етики та розголошення таємниці, що охороняється законом (пункт 3 частини 1 статті 43 Закону).

Третьою категорією дисциплінарних проступків є дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (пункт 5 частини 1 статті 43 Закону).

Проступки, передбачені пунктом 5 статті 43 Закону, за досліджуваній період вчинили 35 осіб (або 17% від загальної кількості притягнутих до відповідальності¹⁰⁴).

¹⁰⁰Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №122дп-17 від 20 вересня 2017 року.

¹⁰¹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №59дп-18 від 14 лютого 2018 року.

¹⁰²Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №298дп-18 від 4 липня 2018 року.

¹⁰³Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №237дп-17 від 1 листопада 2017 року.

¹⁰⁴У багатьох рішеннях Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів встановлено вчинення прокурорами сукупності проступків (прим. автора).

НАЙПОШИРЕНІШІ ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

35 осіб

Дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності

73 особи

Грубе порушення правил прокурорської етики

135 осіб

Невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків

Ідеться про порушення прокурорами різноманітних антикорупційних обмежень:

- *неодноразова участь прокурора в судових засіданнях як представника дружини;*
- *отримання послуг з безоплатного обслуговування транспортного засобу дружини від потерпілого в кримінальному провадженні;*
- *отримання і вимагання неправомірної вигоди від поліцейського;*
- *вимагання й отримання неправомірної вигоди зі спільником, який є депутатом місцевої ради.*

Водночас діяння прокурорів, зазначені вище і пов'язані з неправомірною вигодою, Комісія часто додатково кваліфікує як грубе порушення правил прокурорської етики (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону).

На основі цих же підстав (пункт 5 і 6 частини 1 статті 43 Закону) Комісія притягує прокурорів до відповідальності за такі порушення правил дорожнього руху: *керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння; вчинення дорожньо-транспортної пригоди і залишення місця її вчинення; відмова зупинитися на вимогу поліцейського; відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння; керування транспортним засобом за відсутності необхідних документів.*

Аналогічним чином кваліфікувалися діяння прокурора, які полягали в підтримці в соціальних мережах *зневажливого ставлення до держави Україна, Президента України та військовослужбовців ЗСУ, позитивного ставлення до політики Російської Федерації та військових*

дій проти України, вираження прихильного ставлення до закликів до насилля за національними ознаками¹⁰⁵.

Вживання спиртних напоїв та перебування в гуртожитку в стані алкогольного сп'яніння і пропуск занять у Національній академії прокуратури без поважних причин, перебування на робочу місці в стані сп'яніння Комісія ще додатково кваліфікує як порушення правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 7 частини 1 статті 43 Закону).

Порушенням правил службового розпорядку також визнається *відсутність прокурора на робочому місці*¹⁰⁶, про яку безпосередній керівник не повідомлений, навіть за наявності документів, які підтверджують поважну причину відсутності.

У практиці Вищої ради правосуддя (юстиції) наразі було лише чотири справи¹⁰⁷ про порушення вимог щодо несумісності.

Стаття 18 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Вимоги до несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій.

Стаття 25 Закону України «Про запобігання корупції» водночас встановлює заборони для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (у тому числі прокурорів):

- займатися іншою оплачуваною (окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що

¹⁰⁵Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №504дп-18 від 14 листопада 2018 року.

¹⁰⁶Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №338дп-18 від 25 липня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №348дп-18 від 30 липня 2018 року.

¹⁰⁷Ще одна справа стосувалася порушення вимог несумісності слідчим органу прокуратури (Рішення Вищої ради правосуддя №3608/0/15-17 від 7 листопада 2017 року).

має на меті одержання прибутку, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

У двох випадках Рада відмовилася відкривати провадження¹⁰⁸, в інших двох – визнала відсутність порушень прокурорів вимог щодо несумісності з боку¹⁰⁹. Так, Вища рада правосуддя не вважає порушенням правил про несумісність отримання прокурором свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, але її практичне нездійснення шляхом зупинення на підставі заяви прокурора в день отримання відповідного свідоцтва.

Проблеми кваліфікації дисциплінарних проступків прокурорів

Насамперед слід звернути увагу на дотримання Комісією *принципу законності* під час встановлення факту вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Відповідно до зазначеного принципу, який є міжнародним стандартом, склад проступку (його об'єктивна сторона) повинен визначатися в законі. В Україні цей принцип закріплений у статті 92 Конституції, яка передбачає, що тільки закони України повинні визначати діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22).

Конституційний Суд України у своєму рішенні¹¹⁰ також зазначив, що склад правопорушення як підстава притягнення особи до юридичної відповідальності та заходи впливу за його вчинення визначаються тільки законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. Отже, Конституція України забороняє врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами

¹⁰⁸ Рішення Вищої ради юстиції «Про відмову у відкритті провадження щодо вимог законодавства про несумісність стосовно прокурора Сваявського району Закарпатської області Дички А. В.» №947/0/15-16 від 21 квітня 2016 року; Рішення Вищої ради юстиції «Про відмову у відкритті провадження щодо вимог законодавства про несумісність стосовно судді Ренійського районного суду Одеської області Сорокіна К. В. та прокурора Ренійського району Одеської області Мараховського І. П.» №1676/0/15-16 від 21 липня 2016 року.

¹⁰⁹ Рішення Вищої ради правосуддя «Про визнання відсутності порушень вимог щодо несумісності керівником Городоцької місцевої прокуратури Львівської області Білінською Т. М.» №1328/0/15-17 від 30 травня 2017 року; Рішення Вищої ради юстиції «Про визнання відсутності порушень вимог щодо несумісності прокурором відділу організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції прокуратури Львівської області Медведем М. Й.» №3419/0/15-17 від 24 жовтня 2017 року.

¹¹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частини першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) №7-рп/2001 від 30 травня 2001 року.

та встановлює, що лише Верховна Рада України у відповідному законі уповноважена визначати, яке діяння визнається правопорушенням, та відповідальність за нього.

Закон України «Про прокуратуру» (зокрема, статті 17 і 19) і Кримінальний процесуальний кодекс України прямо встановлюють низку обов'язків прокурорів, при порушенні яких вони можуть підлягати дисциплінарній відповідальності на підставі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону).

Окрім цього, стаття 67 Закону надає всеукраїнській конференції прокурорів повноваження затверджувати Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, положень якого зобов'язані дотримуватися прокурори і при порушенні яких вони також підлягатимуть відповідальності. Слід зазначити, міжнародні стандарти допускають випадки притягнення прокурорів до відповідальності за порушення кодексів етики.

Окрім того, службові обов'язки прокурорів, за невиконання яких настає відповідальність, можуть міститися в наказах Генерального прокурора нормативно-правового змісту після їх державної реєстрації в Міністерстві юстиції та включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (частина 2 статті 8 Закону).

Однак, вважаємо, Комісія, розглядаючи справи про неналежне виконання чи невиконання прокурорами своїх повноважень за пунктом 1 частини 1 статті 43 Закону, часто не дотримується принципу законності, тому що для встановлення змісту невиконаних обов'язків (і як наслідок – притягнення прокурорів до відповідальності) вона бере до уваги положення наказів Генерального прокурора, які не пройшли державної реєстрації і відповідно до вимог Закону не можуть мати для прокурорів обов'язкового характеру.

Найчастіше в рішеннях Комісія посилається на такі незареєстровані накази: «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» №4/Ігн від 3 грудня 2012 року, «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» №4гн від 19 грудня 2012 року, «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» №15 від 19 січня 2017 року тощо.

У двох випадках¹¹¹ Комісія визнає вчинення прокурором дисциплінарного проступку внаслідок порушення пункту 19.1 Наказу №4гн, яке полягало в непогодженні угоди про визнання винуватості з керівником органу прокуратури, хоча КПК України не передбачає такого обов'язку прокурора. До того ж указана процедура погодження має ознаки порушення принципу незалежності прокурора, гарантованого статтею 16 Закону, та принципу самостійності, передбаченого статтею 36 КПК України.

Більшість з цих наказів були затверджені до набрання чинності новим Законом, коли законодавство не містило вимоги щодо їх державної реєстрації. Однак вважаємо, що для дотримання принципу законності після набрання чинності частиною 2 статті 8 Закону України «Про прокуратуру» всі накази нормативного характеру Генерального прокурора слід було направити до Мін'юсту для державної реєстрації. Тільки зареєстровані в установленому порядку акти Генерального прокурора, на наше переконання, можуть мати обов'язковий для прокурорів характер і через порушення вимог яких вони можуть притягуватися до дисциплінарної відповідальності.

Також Комісія порушує принцип законності у всіх випадках *притягнення до дисциплінарної відповідальності слідчих органів прокуратури*¹¹². За досліджуваний період до дисциплінарної відповідальності Комісія притягнула 25 слідчих, або 12% від загальної кількості – 210 осіб, притягнутих до відповідальності.

Однак відповідно до вимог Закону Комісія не уповноважена розглядати дисциплінарні провадження щодо слідчих.

На підставі підпункту 5-1 пункту 5 Розділу XIII «Перехідні положення» до 15 квітня 2017 року залишався чинним Дисциплінарний статут прокуратури України від 6 листопада 1991 року щодо дисциплінарних проваджень проти прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мали класні чини.

¹¹¹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №406дп-18 від 19 вересня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №511дп-18 від 21 листопада 2018 року.

¹¹²Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №228дп-17 від 25 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №32дп-18 від 24 січня 2018 року.

Положення цього Дисциплінарного статуту прокуратури продовжують діяти і зараз, проте лише в частині присвоєння класних чинів як заходу заохочення (пункт 4 Розділу XII «Прикінцеві положення» Закону). Проте ані в новому Законі, ані в старому Дисциплінарному статуті прокуратури немає повноважень Комісії розглядати дисциплінарні справи проти слідчих.

Очевидно, що до моменту завершення функціонування слідчих підрозділів в органах прокуратури (щонайменше до листопада 2020 року, тобто протягом двох років з дня початку діяльності Державного бюро розслідувань, як це передбачено абзацом 2 пункту 1 Розділу XI КПК України) залишатиметься законодавча прогалина в частині дисциплінарного статусу слідчих органів прокуратури. Проте Комісія не має передбачених законом повноважень подолати її.

З порушенням порядку виконання службових обов'язків пов'язана проблема *співвідношення дисциплінарних проступків і неналежного виконання прокурорами повноважень на адміністративній посаді* (керівника чи заступника керівника прокуратури). Однією із найпоширеніших підстав для притягнення керівництва органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності Комісією на підставі пункту 1 частини 1 статті 43 Закону є неналежна організація роботи прокуратури (підпорядкованих прокурорів).

З одного боку, керівництво регіональних і місцевих прокуратур зобов'язане організовувати діяльність своїх прокуратур (пункт 2 частини 1 статті 11, пункт 2 частини 1 статті 13 Закону), і неналежна організація їх роботи може вважатися порушенням зазначених службових обов'язків.

З іншого боку, стаття 41 Закону передбачає спеціальну підставу для звільнення прокурора з адміністративної посади – неналежне виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади (пункт 3 частини 1). А частина 6 статті 49 Закону зобов'язує Комісію у випадку встановлення за результатами дисциплінарного провадження факту неналежного виконання прокурором посадових обов'язків на адміністративній посаді не притягувати до дисциплінарної відповідальності такого прокурора за встановленою процедурою, а ініціювати питання про звільнення прокурора з цієї посади перед Радою прокурорів у випадках, коли призначення на таку посаду здійснюється за її рекомендацією.

Вважаємо, що Комісія зобов'язана діяти також аналогічним чином, тобто ініціювати питання про звільнення з посади прокурора, який перебуває на адміністративній посаді, на яку згідно з частиною 4 статті 39 Закону не поширюється компетенція Ради прокурорів (наприклад, керівника підрозділу регіональної чи місцевої прокуратури). Однак ця ініціатива повинна бути звернена вже до керівника регіональної чи місцевої прокуратури, а не до Ради прокурорів.

Описана процедура є спеціальною і виходить за межі дисциплінарного провадження.

Якщо ж невиконання прокурором обов'язків на адміністративній посаді було єдиною підставою для початку такого дисциплінарного провадження, то Комісія повинна його закрити. Оскільки ймовірно звільнення прокурора з адміністративної посади Радою прокурорів й одночасне застосування дисциплінарного стягнення може розглядатися як подвійне притягнення до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення, що забороняється на підставі статті 61 Конституції України.

Проблема *співвідношення кримінального правопорушення (злочину) і дисциплінарного проступку* постала у випадку звільнення прокурора, обвинуваченого в умисному вбивстві¹¹³. Це діяння, у вчиненні якого обвинувачувався прокурор, Комісія кваліфікувала за пунктом 6 частини 1 статті 43 Закону як грубе порушення правил прокурорської етики.

Підозра/обвинувачення прокурора у вчиненні злочинів, пов'язаних з посяганням на життя інших осіб, явно виходить за межі етичних правил, які є предметом регулювання Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів від 27 квітня 2017 року.

Прокурор, який здійснює процесуальне керівництво в кримінальному провадженні, де є підозрюваним/обвинуваченим інший прокурор, уповноважений клопотати перед слідчим суддею, судом про застосування заходу забезпечення провадження у вигляді відсторонення від посади в порядку, передбаченому статтями 154-158 КПК України, а не використовувати дисциплінарну процедуру в цілях кримінального провадження.

¹¹³ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №188дп-17 від 11 жовтня 2017 року.

Також незрозумілими будуть юридичні наслідки такого дисциплінарного рішення у випадку виправдання особи (прокурора) в межах кримінального провадження.

Ця ситуація нагадує спробу Комісії продовжувати колишню дисциплінарну практику звільнення з органів прокуратури службовців, підозрюваних у вчиненні певних злочинів чи адміністративних правопорушень. Раніше метою таких звільнень було «збереження» в очах суспільства чистоти і якості кадрової роботи керівництва, що не допускало можливості прийняття і перебування на службі в прокуратурі чи органах правопорядку осіб, «схильних» до вчинення протиправних діянь.

В іншому випадку¹¹⁴ Комісія закрила провадження щодо прокурора, підозрюваного в зловживанні службовим становищем. Вона вирішила, що неможливо розглянути це дисциплінарне провадження до того часу, поки винуватість прокурора не буде встановлена обвинувальним вироком суду.

Комісія у своїй діяльності продовжує попередню практику притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів за *втрату службових посвідчень* на підставі пункту 1 частини 1 статті 43 Закону як невиконання службових обов'язків.

Відповідність зазначеного обов'язку прокурора принципу законності не ставиться під сумнів: стаття 21 Закону прямо передбачає затвердження Положення про службове посвідчення наказом Генерального прокурора (Наказ від 5 квітня 2016 року №134). А пункт 1 Розділу III Положення зобов'язує прокурора забезпечити належне зберігання та правомірне використання посвідчення, унеможливити втрату, псування або доступ до нього сторонніх осіб. Також встановлена заборона передавати посвідчення іншим особам чи використовувати його не за призначенням. За кожним фактом втрати, псування, передачі посвідчення іншим особам, використання його з корисливою чи іншою метою, непов'язаною зі службовою діяльністю, повинна проводитися службова перевірка (пункт 5 Розділу III Положення).

Однак виникає питання про суспільну шкідливість діяння у вигляді втрати посвідчення, оскільки Комісія зобов'язана при ухваленні рішення в дисциплінарному провадженні враховувати характер проступку і його наслідки (частина 3 статті 48 Закону).

¹¹⁴Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №171дп-17 від 4 жовтня 2017 року.

Відсутність достатньої суспільної шкідливості такого діяння підтверджується дисциплінарною практикою в інших представників системи правосуддя – суддів, а тим більше адвокатів. Ані Вища рада правосуддя, ані кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури не розглядають втрату посвідчень суддів і адвокатів як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

З метою уніфікації статусу представників системи правосуддя доцільно переглянути дисциплінарну практику щодо втрати посвідчень прокурорами.

Вища рада правосуддя обґрунтовано встановила відсутність порушень *вимог щодо несумісності* у випадках, коли прокурори отримують свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, але на практиці не здійснюють її.

Натомість вважаємо, що факт отримання свідоцтва про право на здійснення певного виду професійної діяльності (адвокатської, нотаріальної тощо) і складення прокурором відповідної присяги свідчить про вчинення ним дисциплінарного проступку у вигляді порушення *вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів*, зокрема положень статті 11 про професійну честь і гідність та статті 21 про недопущення поведінки, яка може зашкодити репутації.

Так, стаття 11 Кодексу зобов'язує прокурора постійно дбати про свою професійну честь і гідність, а своєю доброчесністю сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї. У статті 21 Кодексу зазначено, що прокурору варто уникати ділових взаємовідносин, які можуть скомпрометувати звання прокурора.

Сам факт складення присяги адвоката особою, яка перебуває на посаді прокурора, очевидно свідчить про недотримання нею своєї професійної честі і гідності, а також компрометацію звання прокурора.

У Комісії відсутня чітка *визначеність у питанні кваліфікації певних дисциплінарних проступків*, що може розглядатися як порушення принципу юридичної визначеності, що є складовою верховенства права, дія якого гарантована статтею 8 Конституції України. Чіткість і послідовність у кваліфікації певних видів дисциплінарних проступків така ж важлива, як і у кваліфікації кримінальних та адміністративних правопорушень. Адже залежно від такої дисциплінарної практики формується передбачуваність застосування положень законодавства, коли перед імовірним вчиненням порушень прав людини та/чи

вимог закону кожен прокурор буде чітко розуміти правові наслідки свого діяння, у тому числі від дисциплінарного стягнення за нього.

Зокрема, Комісія встановила значну кількість випадків вчинення діянь у вигляді отримання чи вимагання неправомірної вигоди прокурором. Однак кваліфікує це порушення на підставі пункту 6 статті 43 Закону як порушення правил етики¹¹⁵ або ж як сукупність порушень правил етики і вчинення дій, що порочать звання прокурора¹¹⁶ (пункт 5 статті 43 Закону).

Залишення прокурором зали судового засідання без дозволу суду Комісія визнає у різних справах як невиконання службових обов'язків¹¹⁷ (пункт 1 статті 43 Закону), як порушення правил етики¹¹⁸ (пункт 6 статті 43 Закону), а також як сукупність цих порушень¹¹⁹.

Втрата прокурором службового посвідчення переважно розглядається Комісією як неналежне виконання службових обов'язків¹²⁰ (пункт 1 статті 43 Закону), але одночасно іноді визнається і як порушення правил етики¹²¹ (пункти 1 і 6 статті 43 Закону).

Бездіяльність прокурорів, яка полягає в не поверненні володільцям тимчасово вилученого майна, переважно кваліфікується як невиконання службових обов'язків¹²² (пункт 1 статті 43 Закону). Водночас є випадки, коли таке діяння Комісія визнає сукупністю невиконання службових обов'язків, вчинення дій, що порочать звання прокурора, та порушення етичних правил¹²³ (пункти 1, 5 і 6 статті 43 Закону).

¹¹⁵Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №111дп-17 від 13 вересня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №282дп-17 від 22 листопада 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №220дп-18 від 30 травня 2018 року.

¹¹⁶Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №313дп-17 від 17 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №284дп-18 від 21 червня 2018 року.

¹¹⁷Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №459дп-18 від 17 жовтня 2018 року.

¹¹⁸Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №138дп-18 від 29 березня 2018 року.

¹¹⁹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №159дп-18 від 4 квітня 2018 року.

¹²⁰Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №174дп-17 від 4 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №63дп-18 від 14 лютого 2018 року.

¹²¹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №268дп-17 від 4 жовтня 2017 року.

¹²²Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №13дп-18 від 17 січня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №73дп-18 від 14 лютого 2018 року.

¹²³Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №207дп-17 від 6 грудня 2017 року.

Керування транспортним засобом прокурором у стані алкогольного сп'яніння Комісія визнає порушенням правил етики¹²⁴ (пункт 6 статті 43 Закону), вчиненням дій, що порочать звання прокурора, та порушенням етичних правил¹²⁵ (пункти 5 і 6 статті 43 Закону), а також невиконанням службових обов'язків, вчиненням дій, що порочать звання прокурора, та порушенням етичних правил¹²⁶ (пункти 1, 5 і 6 статті 43 Закону).

Члени Комісії мають таке пояснення: «От у нас є одне рішення, яке стосується не того, що ви керували транспортним засобом в стані алкогольного сп'яніння, ми говоримо, що це дійсно не доведено, оскільки він відмовився від огляду. Ми кажемо, що ваша поведінка прокурора під час і після огляду говорить про те, що порушені норми прокурорської етики. Тому що він відмовився їхати, не захотів і сам не поїхав. А ні, не відмовився. Він пройшов тест, показало 1,33. Проїхати не захотів, сам не проїхав. Ну ми кажемо, що це неетично, це дискредитує прокурора, якщо він бачить, що в нього 1,33, тобто зацікавлений поїхати перевіритися, якщо пишеш в протоколі «я не пив».

Незаконні дії прокурора з наркотичними засобами (вживання, придбання, збут), з одного боку, Комісія розглядає як порушення правил етики¹²⁷ (пункт 6 статті 43 Закону), а з іншого – як невиконання службових обов'язків і порушення правил етики¹²⁸ (пункти 1 і 6 статті 43 Закону).

Перебування прокурора на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння кваліфікується як порушення правил етики¹²⁹ (пункт 6 статті 43 Закону), але подекуди також як і порушення правил етики і порушення правил внутрішнього службового розпорядку¹³⁰ (пункти 6 і 7 статті 43 Закону).

¹²⁴ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №35дп-18 від 24 січня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №366дп-18 від 5 вересня 2018 року.

¹²⁵ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №258дп-18 від 19 червня 2018 року.

¹²⁶ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №105дп-18 від 14 березня 2018 року.

¹²⁷ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №61дп-18 від 14 лютого 2018 року.

¹²⁸ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №72дп-18 від 14 лютого 2018 року.

¹²⁹ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №231дп-18 від 31 травня 2018 року.

¹³⁰ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №520дп-18 від 22 листопада 2018 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

- відмовитися від практики притягнення слідчих органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності;
- визнавати дисциплінарним проступком лише ті порушення прокурорами службових обов'язків, які прямо передбачені законом або підзаконним нормативним актом, який пройшов установлену процедуру державної реєстрації;
- відмовитися від практики визнання дисциплінарним проступком неналежне виконання прокурором повноважень на адміністративній посаді, факт обвинувачення особи у вчиненні злочину, втрату прокурором службового посвідчення;
- розглядати факти отримання прокурорами свідоцтва про право на здійснення певного виду професійної діяльності (адвокатської, нотаріальної тощо) як порушення правил етики, а не порушення вимог щодо несумісності;
- забезпечити послідовність й однаковість кваліфікації дисциплінарних проступків, звернувши особливу увагу на отримання чи вимагання неправомірної вигоди; залишення зали судового засідання без дозволу суду; неповернення (несвоєчасне повернення) володільцям тимчасово вилученого майна; керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння; незаконні дії з наркотичними засобами і перебування на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння тощо.

Генеральному прокурору:

- забезпечити державну реєстрацію у Міністерстві юстиції України всіх наказів Генерального прокурора нормативно-правового змісту як затверджених до набрання чинності Законом України «Про прокуратуру», так і затверджених з 2015 року;
- розробити та подати на затвердження всеукраїнською конференцією прокурорів систему оцінки якості роботи прокурорів, яка стане об'єктивною підставою для оцінки Комісією невиконання або неналежного виконання службових обов'язків прокурорами.

6. ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ ЗА ПРОСТУПКИ ПРОКУРОРІВ

Правове регулювання застосування дисциплінарних стягнень

Частина 1 статті 49 Закону України «Про прокуратуру» передбачає можливість накладення на прокурора трьох видів 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, у якому прокурор обіймає посаду (це стягнення не може застосовуватися до Генерального прокурора) (далі – заборона переведення чи призначення);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Закон встановлює строк, протягом якого може бути накладене стягнення, – 1 рік з дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці (частина 4 статті 48 Закону). А частина 3 статті 48 Закону спрямовує Комісію під час ухвалення рішення в дисциплінарному провадженні до реалізації принципу пропорційності у виборі конкретного стягнення і передбачає необхідність врахування характеру проступку, його наслідків, особи прокурора, ступеня його вини, обставин, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення.

Важливою є також указівка частини 4 статті 49 Закону про дві можливі обставини, які Комісія повинна враховувати у випадку ухвалення рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (окрім посади Генерального прокурора):

- грубий характер вчиненого порушення;
- перебування прокурора в статусі особи, яка притягувалася до дисциплінарної відповідальності.

Практика засвідчує, що Комісія, вирішуючи застосувати стягнення у вигляді звільнення, одночасно ухвалює рішення про неможливість подальшого перебування цієї особи на посаді прокурора.

Рішення Комісії за наслідками розгляду дисциплінарного провадження є підставою для ухвалення рішення Генеральним прокурором чи керівником регіональної прокуратури про застосування дисциплінарного стягнення до відповідного прокурора (пункт 4 частини 1 статті 9, пункт 8 частини 1 статті 11 Закону).

Статистика накладення дисциплінарних стягнень на прокурорів

Після набрання чинності Законом і початку роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів прогнозовано значно зменшилася кількість прокурорів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності. Причиною такої ситуації є запровадження на підставі Закону нової дисциплінарної процедури, яка передбачає процесуальні гарантії захисту прав прокурора, який притягується до відповідальності. Прокурори, які притягуються до відповідальності, отримали можливість використовувати нові процедурні права, яких вони були позбавлені в колишній процедурі службових розслідувань і застосування стягнень.

Зокрема, за досліджуваний період діяльності Комісії з 1 серпня 2017 року до 1 грудня 2018 року (16 місяців роботи) до дисциплінарної відповідальності притягнуто 210 осіб. Для порівняння: за 2015 рік до дисциплінарної відповідальності притягнутий 381 прокурорсько-слідчий працівник, а за 2016 рік – 329. Отже, загальний рівень притягнення до дисциплінарної відповідальності в системі прокуратури зменшився більш ніж удвічі.

За результатами роботи Комісії значно збільшилася питома вага тяжких дисциплінарних стягнень, застосованих до прокурорів. Порівняно з колишніми дисциплінарними органами Комісія вдвічі менше застосовує найлегше стягнення у вигляді догани і вдвічі більше – найтяжче стягнення у вигляді звільнення прокурора з посади.

Так, у 2015 році було накладено 335 доган (88% від загальної кількості стягнень) і звільнено 46 осіб (12%), у 2016 році – 287 доган (87%) і звільнено 42 особи (13%). Також за результатами службових розслідувань працівники позбавлялися премій: у 2015 році – 62 рази, у 2016 році – 78 разів.

За період з 2013 до 2017 рр. не встановлено жодного випадку застосування таких передбачених законодавством стягнень, як

пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України». Отже, можна вважати, що відповідні положення законодавства були «мертвими» і не реалізовувалися на практиці.

Аналіз змісту листів керівництва органів прокуратури про підвищення ефективності службових розслідувань та перевірок свідчить, що раніше також існувала непередбачена законодавством практика застосування до прокурорів «заходу морального впливу у вигляді застереження про припинення неетичної поведінки»¹³¹.

За час роботи Комісії застосовано *догани в 94 випадках* (45% від загальної кількості), ухвалено рішення про *заборону переведення чи призначення у 64 випадках* (30%) і *звільнено 52 особи* (25%).

Отримана від Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України інформація свідчить, що поряд з передбаченими Законом заходами дисциплінарної відповідальності прокурорів продовжує існувати *паралельна практика додаткових дисциплінарних заходів*. Так, представники Генеральної інспекції повідомили, що в 2018 році за результатами їх службових розслідувань 178 осіб були позбавлені премій, а 17 осіб звільнилися з органів прокуратури «за власним бажанням».

Привертає увагу факт, що кількість випадків позбавлення премій у 2018 році (порівняно з 2015 і 2016 рр.) збільшилася майже втричі.

СТАТИСТИЧНІ ДАНІ ПРО ДЕПРЕМІЮВАННЯ ПРОКУРОРІВ І СЛІДЧИХ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ



¹³¹ Лист Заступника Генерального прокурора України прокурорам обласного рівня «Про підвищення ефективності службових розслідувань та перевірок» від 29 серпня 2014 року №25/1-126.

На жаль, Комісія легітимізує існування цієї практики і у своїх рішеннях для характеристики особи прокурора, який притягується до відповідальності, посиляється на попередні факти позбавлення премій (депреміювання) за вчинення певних порушень¹³².

Члени Комісії в інтерв'ю зазначали, що депреміювання є одним з можливих і потрібних заходів впливу керівника на підлеглих прокурорів. На їхню думку, він не повинен належати до сфери повноважень керівників, а застосовуватися тільки як дисциплінарне стягнення за рішенням Комісії.

Наразі депреміювання застосовується керівниками саме з метою дисциплінарного впливу. Така непередбачена законом дисциплінарна відповідальність повністю виключає можливість оскарження та судового контролю з огляду саме на дискреційність рішення. При цьому частка премії в заробітній платі прокурора може становити 30-60%¹³³. Відповідно, її позбавлення є відчутним інструментом впливу керівників на прокурорів.

Суворість підходу Комісії до покарання прокурорів також проявляється у виборі строку заборони прокурорам переведення чи призначення. Комісія найчастіше (25 разів, або 39% від кількості застосування цього стягнення) обирає найдовший строк заборони тривалістю 12 місяців; 23 рази (36%) строк заборони становив 6 місяців і 15 разів (23%) – 3 місяці. І лише один раз Комісія встановила строк заборони для прокурора 4 місяці.

Аналіз статистики застосування стягнень Комісією свідчить, що переважно не береться до уваги рівень прокуратури (місцева, регіональна чи Генеральна), де працює прокурор, який притягується до відповідальності, або його посада. Ці обставини для Комісії зазвичай не мають вирішального значення при виборі виду стягнення.

Так, рішення про звільнення було прийнято в 67% (35 осіб) випадків щодо прокурорів місцевої прокуратури, 27% (14 осіб) – щодо прокурорів регіональних прокуратур і 6% (3 особи) щодо прокурорів Генеральної прокуратури.

¹³² Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №303дп-17 від 6 грудня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №163дп-18 від 18 квітня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №268дп-18 від 20 червня 2018 року, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №439дп-18 від 4 жовтня 2018 року.

¹³³ Холодницький розказав, за що його прокурори отримували премії по 40-50 тис. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://glavcom.ua/news/holodnickiy-rozkazav-za-shcho-yogo-prokurori-otrimovali-premiji-po-40-50-tis-519126.html>.

Схоже співвідношення існує також при ухваленні рішень Комісією про заборону переведення чи призначення: 64% (41 особа) рішень – щодо прокурорів місцевих прокуратур, 31% (20 осіб) – щодо прокурорів регіональних прокуратур і 5% (3 особи) – щодо прокурорів Генеральної прокуратури.

Загалом розподіл усіх накладених Комісією дисциплінарних стягнень за рівнем прокуратури, де працюють прокурори, такий: 64% (134 особи) притягнутих до відповідальності – прокурори місцевих прокуратур, 25% (53 особи) – прокурори регіональних прокуратур й 11% (23 особи) – прокурори Генеральної прокуратури.

Очікувано, що до дисциплінарної відповідальності було найбільше притягнуто прокурорів, які не обіймають адміністративних посад. Проте серед притягнутих до дисциплінарної відповідальності чимало й прокурорів, які обіймають адміністративні посади: 40 керівників прокуратур різних рівнів (19%) та 25 прокурорів, які мають інші адміністративні посади (керівники або заступники керівників структурних підрозділів) (11,9%).

Привертає увагу факт, що дисциплінарне провадження здійснювалося щодо всіх керівників Генеральної прокуратури, щодо Генерального прокурора включно. На двох заступників Генерального прокурора було накладено дисциплінарне стягнення (у вигляді догани).

У судовій системі Вища рада правосуддя здебільшого притягує до дисциплінарної відповідальності суддів місцевих суддів, частка яких становить 86%. А частка суддів апеляційних і касаційних суддів – усього по 7%¹³⁴. Отже, на відміну від прокуратури, суддів місцевих суддів більше притягують до дисциплінарної відповідальності.

Але питома вага доган, застосованих Комісією до представників Генеральної прокуратури, більша на 10% порівняно з іншими стягненнями і становить 16% (15 осіб). Догани водночас накладалися на 64% (60 осіб) прокурорів місцевих прокуратур і 20% (19 осіб) прокурорів регіональних прокуратур.

Ця невелика тенденція вибору найлегшого стягнення для прокурорів Генеральної прокуратури, а також те, що було звільнено 23% (12 осіб) прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах

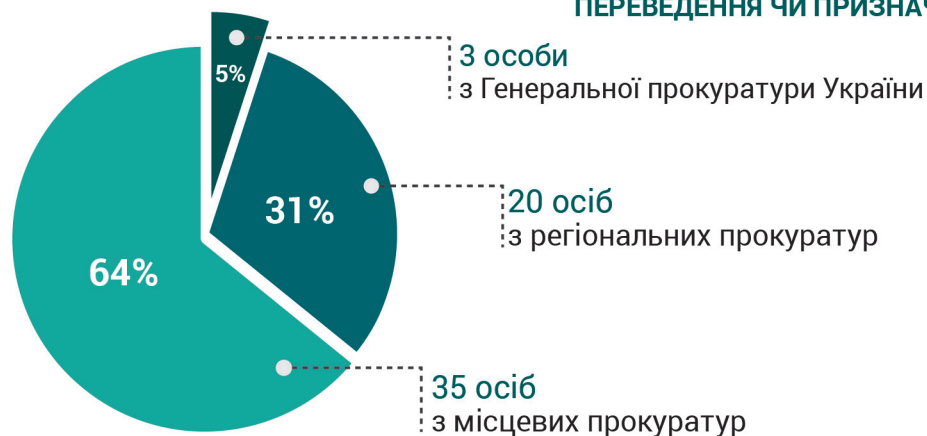
¹³⁴ Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів / Центр політико-правових реформ. Середя М., Куйбіда Р., Смалюк Р. – К., 2018. – С. 9 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1531838958practice.pdf>

«М'ЯКІСТЬ» СТЫГНЕНЬ ДЛЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

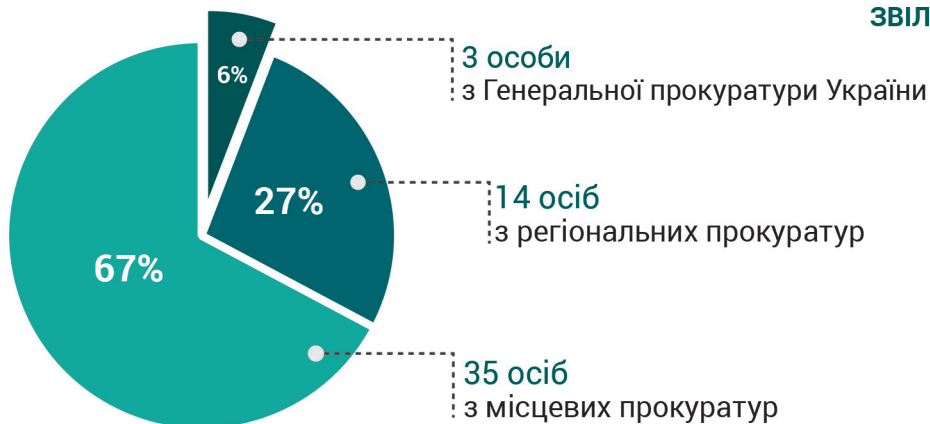
НАКЛАДАЛАСЯ ДОГАНА



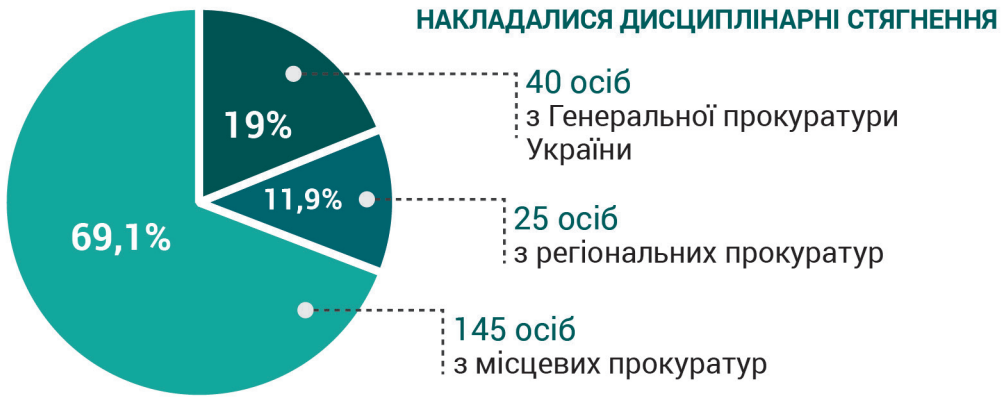
ЗАСТОСОВУВАЛАСЯ ЗАБОРОНА ПЕРЕВЕДЕННЯ ЧИ ПРИЗНАЧЕННЯ



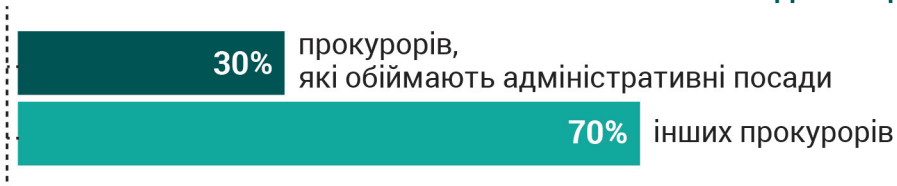
ЗВІЛЬНЕНІ



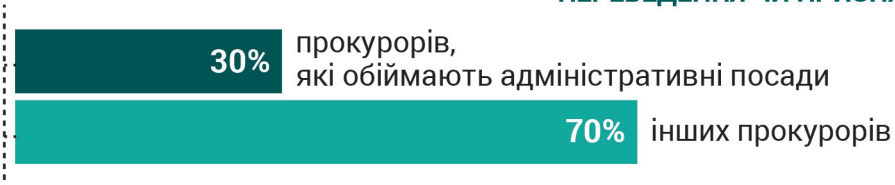
«М'ЯКІСТЬ» СТЯГНЕНЬ ДЛЯ ПРОКУРОРІВ НА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАДАХ



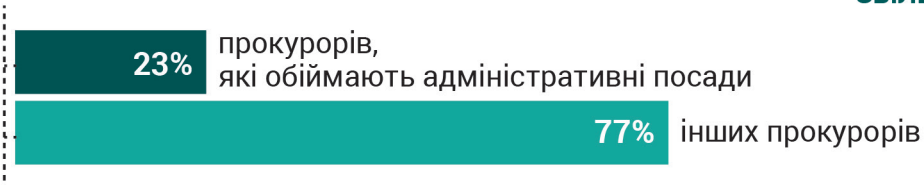
НАКЛАДАЛАСЯ ДОГАНА



ЗАСТОСОВУВАЛАСЯ ЗАБОРОНА ПЕРЕВЕДЕННЯ ЧИ ПРИЗНАЧЕННЯ



ЗВІЛЬНЕНІ



(хоча догани і заборони ухвалюються щодо 30% прокурорів на адміністративних посадах), може свідчити про *небажання членів Комісії накладати найтяжчі стягнення (звільнення) на керівництво органів прокуратури.*

Привертає увагу також певна *регіональна особливість застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів.* Найбільша кількість покараних Комісією прокурорів (28%, або 59 осіб) працюють у прокуратурах у м. Києві. Ця кількість втричі більша порівняно з будь-яким іншим регіоном країни. Пояснення можуть бути різні: територіальна близькість розташування цих прокуратур і Комісії та/чи Генеральної інспекції Генеральної прокуратури, велика кількість прокурорів і прокуратур у м. Києві, більша обізнаність адвокатів й інших учасників провадження про функціонування нового механізму дисциплінарної відповідальності прокурорів тощо.

Водночас Комісія застосовує непропорційно м'які стягнення до прокурорів з м. Києва: кількість звільнень становить усього 8% (5 осіб) і втричі менша від загальнодержавного рівня – 25% від загальної кількості накладених стягнень. Комісія більше накладає доган на прокурорів з м. Києва – 63% порівняно з 45% на загальнодержавному рівні.

Серед притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів чоловіків майже у 7 разів більше (185, або 88%), ніж прокурорів-жінок (25, або 12%)¹³⁵.

Підстави накладення дисциплінарних стягнень і їх пропорційність

Практика звільнення прокурорів за наслідками дисциплінарного провадження свідчить, що це стягнення переважно застосовується за вчинення дій, які порочать звання прокурора (пункт 5 статті 43 Закону) і порушення етичних правил (пункт 6 статті 43 Закону), рідше – за порушення правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 7 статті 43 Закону) і втручання у службову діяльність іншого прокурора (пункт 8 статті 43 Закону). Ідеться, зокрема, про такі види проступків:

- позаслужбові відносини, які полягали у вимаганні, наданні та/чи отриманні неправомірної вигоди, надання обіцянки впливу;

¹³⁵ В органах прокуратури не ведеться статистика про загальну кількість жінок і чоловіків, які обіймають посади прокурорів.

- ухвалення рішень в умовах конфлікту інтересів;
- керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння;
- вчинення дорожньо-транспортної пригоди в стані алкогольного сп'яніння;
- порушення правил внутрішнього службового розпорядку (неодноразові прогули, перебування на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння);
- придбання, збут і вживання наркотичних засобів;
- незаконний вплив на іншого прокурора з метою його відмови від підтримання вимог позовної заяви;
- висловлення в соціальних мережах зневажливого ставлення до держави Україна, Президента України та військовослужбовців Збройних Сил України, позитивного ставлення до політики Російської Федерації та військових дій проти України, вираження прихильного ставлення до закликів до насилля за національними ознаками.

Перелік цих порушень свідчить про те, що прокурор наразі може бути звільнений з посади в органах прокуратури Комісією лише за вчинення діянь, які за своїм змістом посягають на авторитет прокуратури чи порушують публічний інтерес. У випадку *порушення певного права особи* (на свободу, на захист, права власності, на доступ до матеріалів провадження, на недоторканність особистого життя тощо) Комісія зазвичай не намагається застосувати до прокурора найтяжче стягнення.

Наприклад, неповернення тимчасово вилученого майна¹³⁶, суттєве порушення порядку повідомлення про підозру¹³⁷, неправильна кваліфікація з метою проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо особи¹³⁸, неналежний контроль за законністю затримань і перебуванням затриманих осіб¹³⁹, створення перешкод в ознайомленні з матеріалами кримінального провадження¹⁴⁰ мають наслідком лише догану.

¹³⁶ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №53дп-18 від 7 лютого 2018 року.

¹³⁷ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №133дп-18 від 28 березня 2018 року.

¹³⁸ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №134дп-18 від 28 березня 2018 року.

¹³⁹ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №288дп-18 від 21 червня 2018 року.

¹⁴⁰ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №332дп-18 від 24 липня 2018 року.

Хоча винятки застосування суворих стягнень до прокурорів у практиці Комісії існують¹⁴¹.

У низці справ Комісія проявляє надмірно формальний підхід до порушень прокурором прав осіб. Так, в одній справі¹⁴² суд скасував як незаконну постанову прокурора про відмову у визнанні особою потерпілим у кримінальному провадженні. Але для Комісії це рішення суду не мало вирішального значення, оскільки, на думку більшості її членів, відповідне рішення суду не свідчить про порушення прав осіб або вимог закону та не може бути підставою для дисциплінарної відповідальності прокурора.

Невнесення прокурором відомостей до ЄРДР, визнане судом незаконним¹⁴³, задоволення судом клопотання захисту про відвід прокурора¹⁴⁴ Комісія не вважає підставою для застосування стягнень. У зазначених випадках провадження були закриті, хоча скасування судом рішення прокурора за скаргою особи, на наше переконання, повинно автоматично визнаватися відновленням порушеного права особи.

Водночас діяльність прокуратури в інтересах прав людини визнається одним із міжнародних стандартів дисциплінарної відповідальності прокурора, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України).

Отже, дисциплінарну практику Комісії щодо звільнення прокурорів слід змінити в контексті необхідності захисту прав людини від порушень з боку прокурорів. На наше переконання, звільнення прокурорів як дисциплінарне стягнення може слугувати надійним запобіжником від поширених випадків порушень прав осіб, які проявляються наразі в діяльності прокуратури.

У випадку застосування стягнень до прокурора Комісія досить часто не слідує вимогам Закону ухвалити рішення про неможливість подальшого перебування на посаді прокурора особи, яка

¹⁴¹ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №488дп-18 від 31 жовтня 2018 року передбачає звільнення прокурора з посади за вчинення низки порушень, у тому числі неповернення тимчасово вилученого майна.

¹⁴² Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №149дп-17 від 27 вересня 2017 року.

¹⁴³ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №82дп-18 від 21 лютого 2018 року.

¹⁴⁴ Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №167дп-18 від 18 квітня 2018 року.

попередньо вже притягувалася до дисциплінарної відповідальності (частина 4 статті 49 Закону).

Так, у 6 з 13 випадків, коли до відповідальності притягувався прокурор, який уже мав дисциплінарне стягнення, Комісія відмовлялася його звільняти і накладала легші стягнення: 4 рішення про заборону переведення чи призначення такого прокурора на строк 12 місяців¹⁴⁵ і навіть 2 догани¹⁴⁶.

З використанням інформації про *попередні факти притягнення прокурорів до відповідальності* виникає інколи проблема іншого характеру – Комісія бере до уваги випадки застосування стягнень до прокурора, щодо якого минув передбачений Законом однорічний строк давності.

Зокрема, у Рішенні №515дп-18 від 21 листопада 2018 року прямо зазначено: «При визначенні можливого виду дисциплінарного стягнення враховано характер проступку, відомості про прокурора (притягнення до дисциплінарної відповідальності у 2016 році за незаконне проведення обшуків тощо)....». Тобто в рішенні від 2018 року Комісія оперує відомостями про стягнення, застосовані до прокурора за два роки до цього – у 2016 році.

Така позиція Комісії порушує засади правового інституту строку давності накладення дисциплінарного стягнення¹⁴⁷. Його зміст полягає в тому, що після завершення встановленого законом строку особа повинна вважатися такою, що не притягалася до відповідальності, тобто «чистою» перед суспільством.

Використання цієї інформації (яка вже не має юридичного значення) для обґрунтування рішення про обмеження прав прокурора не допустиме.

Також простежується *непослідовність у застосуванні Комісією стягнення у вигляді звільнення прокурора за наслідками керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння*. Як правило,

¹⁴⁵Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №212дп-17 від 18 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №358дп-17 від 20 грудня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №521 дп-18 від 22 листопада 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №523дп-18 від 22 листопада 2018 року.

¹⁴⁶Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №105дп-18 від 14 березня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №134дп-18 від 28 березня 2018 року.

¹⁴⁷Слід зазначити, що Комісія переважно дотримується строку давності і закриває відповідні провадження у випадку його спливу (наприклад, Рішення №20дп-17 від 16 серпня 2017 року; №75дп-17 від 30 серпня 2017 року).

вчинення цього проступку має наслідком звільнення прокурора з органів прокуратури.

Такі результати були в 9 з 16 дисциплінарних проваджень, розглянутих Комісією.

Однак в інших 7 справах Комісія вирішила застосувати легші стягнення – заборону переведення чи призначення прокурора на строк 12 місяців¹⁴⁸ і навіть догану¹⁴⁹.

Тенденція накладення легшого стягнення за вчинення цього виду проступку чітко проявилася у діяльності Комісії у 2018 році.

Частково таку ситуацію пояснює член Комісії: «Усі випадки різні і підлягають індивідуальній оцінці. Наприклад, у нас була ситуація керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Є дві справи, які ми розглядали. Одна справа: прокурора затримують за кермом і встановлюють у нього в крові алкоголь на рівні 2,07 проміле, другого прокурора затримують теж там, під Одесою, коли він повертався з моря, у нього в крові 0,6. Причому він стверджує, що був якраз у Затоці з сім'єю, і дитині стало погано, і він її віз в лікарню. Але при цьому до того випив там два келихи вина білого. Ситуації дійсно певним чином різні».

Окрім керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння, яке необґрунтовано має наслідком лише стягнення у вигляді заборони переведення чи призначення прокурора, зазначений вид стягнення накладається Комісією за такі проступки:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків прокурорів (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону):

 - неналежне виконання прокурором повноважень на адміністративній посаді – неналежна організація роботи підпорядкованих прокурорів, порушення порядку звільнення з посади підпорядкованих працівників;

¹⁴⁸Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №68дп-17 від 30 серпня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №262дп-17 від 15 листопада 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №327дп-18 від 24 липня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №414дп-18 від 19 вересня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №522дп-18 від 22 листопада 2018 року.

¹⁴⁹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №35дп-18 від 24 січня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №105дп-18 від 14 березня 2018 року.

- порушення реєстраційної дисципліни під час кримінальних проваджень – це ненадіслання обвинувальних актів до суду після внесення відповідних відомостей до ЄРДР, порушення порядку реєстрації і оформлення позовних заяв і супровідних документів;
- процесуальні порушення у кримінальних провадженнях, які полягають у невнесенні відомостей до ЄРДР про початок досудового розслідування на підставі ухвали слідчого судді; порушенні розумних строків провадження; витребуванні з органу досудового розслідування матеріалів кримінального провадження прокурором, який не був процесуальним керівником у цьому провадженні; невізвіду прокурора на місце затримання поліцейських після отримання відповідного повідомлення; бездіяльності під час розгляду клопотання про скасування арешту майна, яка полягала у непідготовці заперечень на клопотання; неповідомленні керівнику про розгляд відповідного клопотання і відсутності на засіданні під час розгляду клопотання; неналежному розгляді клопотання особи, а також невиконанні ухвали слідчого судді про задоволення відповідного клопотання; неподанні клопотання про продовження строку застосування запобіжного заходу, що мало наслідком звільнення обвинуваченого з-під варти; порушенні порядку зберігання речових доказів (грошових коштів), що мало наслідком їх втрату; порушенні порядку проведення обшуку в адвоката;
- порушення права власності під час кримінального провадження, яке полягає у повідомленні суду недостовірних даних про відсутність потреби в подальшому арешті майна, наслідком чого стало повернення майна особам, яким воно не належало; втраті речових доказів (грошових коштів); неповерненні вилученого майна (грошових коштів та документів) після скасування рішення суду про арешт майна;
- дії щодо незаконного обвинувачення та засудження осіб, звільнення від відповідальності у вигляді необґрунтованого повідомлення про підозру, що мало наслідком безпідставне, за відсутності складу злочину, притягнення особи до кримінальної відповідальності; необґрунтованого обвинувачення особи у вчиненні злочину; висунення пропозиції призначення особі покарання, яке не передбачене законом; повідомлення особі про підозру, звернення до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності всупереч результатам проведеної експертизи;

- 2) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (пункт 5 частини 1 статті 43 Закону) у вигляді отримання послуг з безоплатного обслуговування транспортного засобу від потерпілого в кримінальному провадженні;
- 3) порушення правил прокурорської етики (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону):
- невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння;
 - надання права керування службовим транспортним засобом іншій особі в стані алкогольного сп'яніння, що мало наслідком вчинення дорожньо-транспортної пригоди і залишення місця її вчинення;
 - керування транспортним засобом за відсутності необхідних документів;
 - відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння, непристойна поведінка і пропозиція неправомірної вигоди поліцейським;
 - залишення зали судового засідання без дозволу суду до завершення оголошення судового рішення;
 - перебування у стані алкогольного сп'яніння, непристойна лайка на адресу поліцейських та погроза притягнення їх до дисциплінарної відповідальності чи звільнення;
 - перебування у стані алкогольного сп'яніння на робочому місці;
 - участь в азартній грі (покері);
- 4) порушення правил внутрішнього службового розпорядку у вигляді відсутності прокурора на робочому місці без поважних причин та ігнорування листа-зауваження від керівника.

Привертає увагу певна *непослідовність Комісії у призначенні стягнення у вигляді заборони переведення чи призначення прокурора*, яке є легким порівняно з тяжкістю таких проступків:

- порушення антикорупційних обмежень у формі отримання послуг з безоплатного обслуговування транспортного засобу від потерпілого у кримінальному провадженні¹⁵⁰;
- порушення правил прокурорської етики у таких формах: невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, відмова від проходження огляду на стан алкогольного

¹⁵⁰Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №25дп-18 від 17 січня 2018 року.

сп'яніння¹⁵¹; надання права керування службовим транспортним засобом іншій особі в стані алкогольного сп'яніння, що мало наслідком вчинення дорожньо-транспортної пригоди і залишення місця її вчинення¹⁵²; відмова від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння, непристойна поведінка і пропозиція неправомірної вигоди поліцейським¹⁵³; перебування у стані алкогольного сп'яніння, непристойна лайка на адресу поліцейських та погроза притягнення їх до дисциплінарної відповідальності чи звільнення¹⁵⁴; перебування у стані алкогольного сп'яніння на робочому місці¹⁵⁵.

Також очевидним є небажання Комісії застосовувати *різні строки тривалості заборон переведення чи призначення прокурора*. З потенційних 12 різновидів (від 1 до 12 місяців), які могли б повною мірою врахувати обставини порушень, характеристики особи прокурора, ступінь його вини, Комісія обмежується трьома – 3, 6 і 12 місяців.

До моменту внесення змін до Закону в частині збільшення кількості дисциплінарних стягнень (як це рекомендують зробити міжнародні експерти) Комісія має всі можливості заповнити цей недолік шляхом суттєвого збільшення варіантів (строків) застосування заборони на переведення чи призначення прокурора.

У випадку накладення *найлегшого дисциплінарного стягнення (догани)* часом проявляється надмірна гуманність Комісії щодо прокурорів, яка фактично неспівмірна із небезпечністю вчиненого правопорушення. Так, є непоодинокі випадки, коли серйозні порушення конституційних прав осіб (на недоторканність сімейного й особистого життя¹⁵⁶, на недоторканність життя і здоров'я¹⁵⁷) мали для прокурорів вельми несуттєві наслідки у вигляді накладення догани.

¹⁵¹Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №84дп-18 від 21 лютого 2018 року.

¹⁵²Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №298дп-18 від 4 липня 2018 року.

¹⁵³Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №116дп-18 від 21 березня 2018 року.

¹⁵⁴Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №16дп-16 від 16 серпня 2017 року.

¹⁵⁵Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №231дп-18 від 31 травня 2018 року.

¹⁵⁶Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №134дп-18 від 28 березня 2018 року.

¹⁵⁷Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №209дп-18 від 23 травня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №210дп-18 від 23 травня 2018 року.

В окремих справах Комісія накладала на прокурора стягнення у вигляді догани, хоча йшла мова про притягнення до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону), яке полягало у вчиненні сукупності порушень¹⁵⁸.

У цих випадках проявляється непослідовність дисциплінарної практики Комісії у застосуванні стягнення у вигляді догани або заборони переведення чи призначення прокурора на певний строк за сукупність правопорушень.

Законодавство не визначає строк накладення дисциплінарного стягнення на прокурора після ухвалення рішення Комісією. За оцінками членів Комісії, які були надані під час інтерв'ю, строк накладення стягнення становить від 2 тижнів до 2 місяців.

Водночас встановлено факт, коли Рішення Комісії №286дп-17 щодо заступника Генерального прокурора тривалий час не виконувалося Генеральним прокурором¹⁵⁹.

«Кодекс адміністративного судочинства України говорить про те, що рішення суб'єкта владних повноважень має бути ухвалено протягом розумних строків. Звичайно, що оцінювання розумних строків є абстрактною проблемою, але в конкретному випадку ми можемо зрозуміти, які розумні строки, наприклад, для накладення цього стягнення.

І якщо, наприклад, розумні строки порушені, на мій погляд, це є підставою для притягнення вже керівника до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання своїх службових обов'язків, тому що згідно зі статтями 9, 11 Закону «Про прокуратуру», де написано, що він застосовує відповідні стягнення.

¹⁵⁸ Наприклад, Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №174дп-17 від 4 жовтня 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №284дп-17 від 22 листопада 2017 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №41дп-18 від 31 січня 2018 року; Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №133дп-18 від 28 березня 2018 року.

¹⁵⁹ Невидання Генеральним прокурором відповідного наказу про притягнення заступника Генерального прокурора Столярчука Ю. В. до дисциплінарної відповідальності на підставі рішення Комісії №286дп-17 від 22 листопада 2017 року стало предметом іншого дисциплінарного провадження, що було закрито у зв'язку із усталеною позицією Комісії про неможливість накласти стягнення на Генерального прокурора (Рішення №216дп-18). Таким чином, наявність дисциплінарного проступку Комісією у цьому випадку не розглядалася.

Наприклад, у нас є така проблема, скажімо, ну і не тільки в нас, у прокуратури, наприклад, ми ухвалюємо рішення звільнити прокурора з органів прокуратури. Поки ми виготовляємо рішення, поки воно надходить до прокуратури, минає 10 чи 15 днів. Оскільки прокурор знає, що його звільнили, він що робить – пише заяву про те, що хоче виховувати дитину, та йде у відпустку за доглядом до досягнення дитиною три-чотири років, і прокурор не може його звільнити. По суті, він рахується в штаті там, але перебуває, як ми кажемо, в декретній відпустці.

Ми пропонуємо, наприклад, зараз піти шляхом суду, який у день винесення рішення ухвалює скорочене рішення, де викладає лише вступну та резолютивну частину, яку можна відразу передати працівнику прокуратури для того, щоб її виконати на підставі скороченої версії, потім протягом тижня він отримає вже повний текст рішення», – член Комісії.

Закон не встановлює для Генерального прокурора та керівників регіональних прокуратур обов'язку інформувати Комісію про накладення дисциплінарного стягнення, тобто виконання її рішення. Тому запроваджена практика, відповідно до якої в супровідному листі Голови Комісії до вказаних керівників органів прокуратури вказується прохання повідомити про ухвалені рішення. У відповідь зазвичай Комісія отримує копії наказів про накладення стягнення. У такий спосіб Комісія має можливість контролювати виконання своїх рішень.

Особливості дисциплінарної відповідальності військових прокурорів

У 2014 році в Україні відновлена діяльність військових прокуратур.

До системи військових прокуратур наразі входять: Головна військова прокуратура (на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), 3 військові прокуратури регіонів (на правах регіональних прокуратур) та 29 військових прокуратур гарнізонів (на правах місцевих прокуратур), а також військова прокуратура об'єднаних сил (донедавна – військова прокуратура сил антитерористичної операції на правах місцевої).

Станом на 30 листопада 2017 року на прокурорсько-слідчих посадах в системі військових прокуратур працювала 661 особа, з них на

слідчих посадах – 120. А станом на 30 листопада 2018 року у військових прокуратурах працює 650 осіб, з них на слідчих посадах – 46.

Відповідно до частини 4 статті 27 Закону України «Про прокуратуру» військовими прокурорами призначаються громадяни з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі. Тобто військові прокурори наразі є військовослужбовцями Збройних Сил України і на них розповсюджується дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

Необхідно зазначити, що такий підхід послідовно критикували органи Ради Європи – Венеційська комісія¹⁶⁰ та Генеральний директорат з прав людини і верховенства права¹⁶¹. Зокрема, у пункті 97 Коментарів Генерального директорату з прав людини і верховенства права щодо Закону України «Про прокуратуру» наголошується, що «було б краще, якби військові прокурори керувалися тими ж дисциплінарними і службовими нормами, що й інші прокурори, а також не були частиною військового командування в цілому, на відміну від того, що передбачено в цьому положенні та в пункті 9 частини першої статті 51. Звичайно, їх очікуване підпорядкування загальній військовій ієрархії і військовому командуванню значною мірою підірве прояви незалежності та неупередженості окремих військових прокурорів».

Наведене побоювання експертів Ради Європи обґрунтоване, оскільки ситуація у питанні дисциплінарної відповідальності військових прокурорів суттєво відрізняється від тієї, яка стосується «цивільних» прокурорів. Військовий прокурор, будучи «офіцером правосуддя», одночасно є й представником виконавчої влади (у військовій галузі). Відповідно, дисциплінарна відповідальність військових прокурорів як військовослужбовців забезпечується за правилами не самоврядної правничої професії, а жорсткої вертикальної військової системи. Керівники військових прокуратур не лише можуть самостійно вдатися до перевірки обставини проступку (або доручити таку перевірку підлеглим військовослужбовцям), вони також уповноважені накладати своїм рішенням на військових прокурорів

¹⁶⁰Пункти 26-27 Висновку Венеційської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 15 жовтня 2012 року CDL-AD(2012)019.

¹⁶¹Пункти 96-97 Коментарів Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року DGI(2014)30 від 5 грудня 2014 року.

дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

Згідно з Дисциплінарним статутом Збройних Сил України до офіцера можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службу відповідність, пониження в посаді, пониження військового звання на один ступінь, звільнення з військової служби за службовою невідповідністю, позбавлення військового звання. Ухваленню рішення про накладення на військовослужбовця (зокрема, військового прокурора) дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, яке проводиться для уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини.

Такий порядок, як і набір стягнень, фактично аналогічний передбаченому Дисциплінарним статутом органів прокуратури, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року №1796-XII.

Усі рішення в дисциплінарному провадженні щодо військового прокурора залежать тільки від однієї особи – відповідного керівника військової прокуратури (командира – згідно з положеннями Дисциплінарного статуту Збройних Сил України).

Однак ключовим тут є те, що дисциплінарне стягнення може бути накладене на військовослужбовця (зокрема, військового прокурора) у разі, якщо він (вона) порушує військову дисципліну або громадський порядок. Очевидно, що таке формулювання підстав дисциплінарної відповідальності не відповідає принципу юридичної визначеності, особливо в аспекті гарантування незалежності прокурорів, адже воно не характеризується точністю, натомість є занадто широкими і розмитим.

Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України, затверджений Наказом Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року №608, уточнює, що службове розслідування проводиться у разі:

- невиконання або неналежного виконання військовослужбовцем службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або загрожувало життю і здоров'ю особового складу, цивільного населення чи заподіяло матеріальну або моральну шкоду;

- невиконання або неналежного виконання вимог наказів та інших керівних документів, що могло негативно вплинути чи вплинуло на стан боєздатності, бойової готовності підрозділу чи військової частини або на стан виконання покладених на Збройні Сили завдань;
- неправомірного застосування військовослужбовцем фізичного впливу, зброї, спеціальних засобів або інших засобів ураження до інших військовослужбовців чи цивільних осіб, особливо якщо це призвело до їх поранення, травмування або смерті;
- дій військовослужбовця, які призвели до спроби самогубства іншого військовослужбовця;
- втрати або викрадення зброї чи боєприпасів;
- порушення порядку та правил несення чергування (бойового чергування), вартової (вахтової) або внутрішньої служби, що могло спричинити або спричинило негативні наслідки;
- недозволеного розголошення змісту або втрати службових документів;
- внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про скоєне військовослужбовцем кримінальне правопорушення;
- повідомлення військовослужбовцю про підозру у вчиненні ним кримінального правопорушення;
- вчинення корупційного злочину або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- скоєння військовослужбовцем під час виконання обов'язків військової служби дорожньо-транспортної пригоди, внаслідок якої загинули або отримали тілесні ушкодження інші особи;
- надходження повідомлення (у тому числі анонімного) про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені;
- якщо за характером вчиненого правопорушення на військовослужбовця буде накладено дисциплінарне стягнення, застосування якого призведе до позбавлення військовослужбовця премії повністю або частково, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення, накладення дисциплінарного стягнення, внаслідок чого військовослужбовець буде понижений у посаді, понижений у військовому званні, позбавлений військового звання, звільнений з військової служби.

У решті випадків службове розслідування може не проводитися (пункт 1 розділу II Порядку).

Ці підстави стосуються військової дисципліни та/або службових обов'язків. Тобто в разі порушення військовослужбовцем (зокрема, військовим прокурором) публічного порядку дисциплінарне стягнення може бути накладене без проведення будь-яких перевірок дій.

Під час інтерв'ю представники Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України зазначили, що нерідко дисциплінарна влада використовується керівниками військових прокуратур для того, щоб підпорядковані їм військові прокурори уникли співмірного покарання за дисциплінарний проступок. Як приклад була наведена ситуація, коли Генеральна інспекція подала до Комісії дисциплінарну скаргу щодо військового прокурора за керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. За нинішньої практики Комісії військовому прокурору очевидно загрожувало б дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з органів прокуратури. Однак у підсумку дисциплінарне провадження щодо військового прокурора було закрито, адже до Комісії надійшов наказ керівника військової прокуратури про накладення на військового прокурора стягнення на підставі Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

Представники Генеральної інспекції також додали, що такі випадки непоодинокі й останнім часом вони вже майже не подають до Комісії дисциплінарних скарг щодо військових прокурорів, оскільки переконані, що керівники військових прокуратур одразу видадуть наказ про накладення на підпорядкованого прокурора стягнення на підставі Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. За їхніми словами, таке стягнення переважно буде найменш суворим і в жодному разі неспівмірним вчиненому діянню.

За досліджуваний період Комісія притягнула до дисциплінарної відповідальності 10 військових прокурорів, або 4,75% від загальної кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів. На 6 військових прокурорів накладено стягнення у вигляді догани, на 1 – заборони призначення чи переведення на вищу посаду, 3 військові прокурори звільнені з органів прокуратури. Примітно, що 3 військові прокурори були звільнені з органів прокуратури

у зв'язку із встановленням факту керування ними транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння¹⁶².

Очевидно, що немає колізії у випадку притягнення до дисциплінарної відповідальності військових прокурорів при порушенні ними етичних приписів, характерних саме для прокурорів, або неналежного здійснення повноважень прокурора. Проте в решті випадків можлива конкуренція дисциплінарних органів і навіть випадки повторного притягнення до дисциплінарної відповідальності за один і той самий проступок, що суперечить загальному принципу права *ne bis in idem*.

Також військова і «цивільна» дисциплінарна процедури мають різні гарантії судового перегляду. Для військовослужбовців (зокрема, військових прокурорів) – оскарження в три інстанції, починаючи з окружного адміністративного суду. А для «цивільних» прокурорів – відразу з Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду як першої інстанції з можливістю апеляції до Великої палати Верховного Суду.

Таким чином, наразі військові прокурори перебувають одночасно під дисциплінарною владою двох суб'єктів. Така ситуація конкуренції дисциплінарних органів значною мірою підриває якість процедур дисциплінарного провадження, її чіткість та передбачуваність, а також порушує принцип єдності статусу прокурорів, закріплений у статті 7 Закону. Адже до військових та «цивільних» прокурорів за один і той самий проступок можуть застосовуватися різні дисциплінарні стягнення.

Але в першу чергу паралельне існування військового порядку накладення дисциплінарного стягнення на прокурорів становить загрозу для незалежності частини прокурорського корпусу.

¹⁶²Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №232дп-17 від 1 листопада 2017 року; №234дп-17 від 1 листопада 2017 року; №363дп-18 від 5 вересня 2018 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України – уніфікувати дисциплінарний статус військових прокурорів зі статусом інших прокурорів.

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

- регулярно оприлюднювати звіти про дисциплінарну практику в розрізі видів виявлених дисциплінарних проступків і застосованих стягнень;
- дотримуватися принципу рівності при застосуванні дисциплінарних стягнень незалежно від посади прокурорів і регіону проходження служби;
- забезпечувати послідовність застосування стягнень за однако-ві види проступків у вигляді, зокрема, порушення антикорупційних обмежень і порушення правил прокурорської етики;
- відмовитися від непропорційно м'яких дисциплінарних стягнень за виявлені в діяннях прокурорів грубі порушення конституційних прав осіб;
- не враховувати під час розгляду справ факти позбавлення премій як обставину, що негативно характеризує відповідного прокурора;
- дотримуватися встановленого Законом однорічного строку давності накладення дисциплінарного стягнення.

Генеральному прокурору і керівникам регіональних прокуратур:

- утриматися від ухвалення рішень про позбавлення премій прокурорів як заходу дисциплінарного впливу;
- виконувати рішення Комісії про накладення дисциплінарного стягнення протягом розумних строків.

Генеральній інспекції Генеральної прокуратури України – утриматися від використання службових розслідувань як інструменту для застосування таких заходів впливу на прокурорів, як позбавлення премій і звільнення з органів прокуратури.

1. З часу набрання чинності у 2017 році положеннями Закону України «Про прокуратуру» щодо дисциплінарного провадження прокурори стали більш захищеними від незаконного дисциплінарного переслідування і звільнення. За досліджуваний період удвічі зменшилася кількість прокурорів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності. Причиною цього стало запровадження нової дисциплінарної процедури, що передбачає процесуальні гарантії захисту прав прокурора, яких вони були позбавлені відповідно до колишньої процедури службових розслідувань і застосування дисциплінарних стягнень.
2. Досі зберігаються процедури службових розслідувань та внутрішніх перевірок, які не передбачені Законом. Вони продовжують використовуватися як інструмент пошуку підстав для позбавлення прокурора премій, а також перевірки обставини дисциплінарного проступку до відкриття дисциплінарного провадження Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, що створює ризики незаконного впливу на прокурорів.
3. Подвійний дисциплінарний статус військових прокурорів порушує принцип єдності статусу прокурорів, закріплений Законом, та підриває незалежність частини прокурорського корпусу.
4. Діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів з розгляду дисциплінарних проваджень у цілому ґрунтується на вимогах Закону, має тенденцію до послідовності і передбачуваності.
5. Відсутність відкритого доступу до рішень членів Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, а також відсутність можливостей їх оскарження може суттєво підірвати довіру правничої спільноти і всього суспільства до нового механізму дисциплінарної відповідальності прокурорів.
6. Принцип змагальності в дисциплінарному провадженні не забезпечений на достатньому рівні, оскільки роль сторони, відповідальної за доведення обставин вчинення дисциплінарного проступку («обвинувачення»), залишається фактично незаповненою, а право на перехресний допит переважно неможливо реалізувати.

7. У діяльності Комісії відсутні правила допустимості доказів, що суперечить принципу юридичної визначеності. Також Комісія необґрунтовано обрала для ухвалення рішень у дисциплінарному провадженні характерний для кримінального провадження стандарт переконання «поза розумним сумнівом», що є надмірним для дисциплінарного провадження.
8. Комісія допускає порушення принципу верховенства права у випадках відмови притягувати Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності, вдаючись до практики закриття проваджень, прямо вказуючи на неможливість застосування до нього дисциплінарного стягнення. Такий підхід також підриває принцип єдності статусу прокурорів.
9. Аналіз практики Комісії доводить, що вона проявляє лояльність до прокурорів Генеральної прокуратури України, прокурорів на адміністративних посадах і прокурорів з прокуратур, розташованих у місті Києві, оскільки тяжіє застосовувати до них непропорційно м'які дисциплінарні стягнення. Але на відміну від судової системи, де Вища рада правосуддя лише у 14% випадків притягує до відповідальності суддів апеляційних і касаційних судів, Комісія своєю чергою притягує до дисциплінарної відповідальності 36% прокурорів регіональних прокуратур і Генеральної прокуратури України.
10. Комісія слідує позиції Вищої ради правосуддя та Верховного Суду у справах про порушення антикорупційного законодавства, відмову у відкритті провадження та надання дозволу на оскарження своїх рішень. Водночас така практика Вищої ради правосуддя та Верховного Суду обмежує повноваження Комісії та права заявників, що шкодить процесу притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів.
11. Комісія не сформувала послідовну практику розгляду дисциплінарних проваджень щодо невиконання або неналежного виконання службових обов'язків прокурорів, зокрема внаслідок відсутності критеріїв оцінки якості їхньої роботи.
12. Комісія приділяє недостатню увагу загальнопревентивній діяльності серед прокурорів. Наприклад, вона не доводить на регулярній основі до їх відома узагальнені результати своєї дисциплінарної практики в розрізі встановлених дисциплінарних проступків і застосованих стягнень.

Верховній Раді України:

- 1) уніфікувати дисциплінарний статус військових прокурорів зі статусом інших прокурорів;
- 2) удосконалити відповідно до міжнародних стандартів визначення такої підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як «порушення правил прокурорської етики»;
- 3) розширити перелік дисциплінарних стягнень з метою підвищення їх пропорційності та ефективності (використовуючи догани різних ступенів, тимчасове зниження заробітної плати, тимчасове відсторонення від виконання службових повноважень тощо);
- 4) збільшити однорічний строк давності для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності;
- 5) визначити загальний строк дисциплінарного провадження.

Верховному Суду – переглянути практику в напрямку:

- 1) надання можливості оскарження рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурора;
- 2) надання можливості притягнення Комісією до дисциплінарної відповідальності прокурорів за порушення вимог фінансового контролю за відсутності відповідного рішення НАЗК.

Вищій раді правосуддя – переглянути практику в напрямку надання можливості Комісії притягувати до дисциплінарної відповідальності прокурорів за порушення вимог фінансового контролю за відсутності відповідного рішення НАЗК.

Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів:

- 1) регулярно оприлюднювати звіти про дисциплінарну практику в розрізі видів виявлених дисциплінарних проступків і застосованих стягнень;

- 2) оприлюднювати на офіційному веб-сайті всі рішення членів Комісії про відмову у відкритті дисциплінарного провадження із вилученням відомостей, які дають можливість ідентифікувати фізичну чи юридичну особу;
- 3) відкривати дисциплінарні провадження:
 - за скаргами фізичних і юридичних осіб, незалежно від зазначення всіх ознак складу проступку;
 - щодо рішень, дій чи бездіяльності прокурора, вчинених у межах кримінального провадження і неоскаржених до слідчого судді, якщо їх оскарження не передбачене частиною 1 статті 303 КПК України;
 - щодо рішень, дій чи бездіяльності прокурора в кримінальному провадженні, скасованих (визнаних незаконними) слідчим суддею, судом;
- 4) запровадити можливість участі прокурорів та інших осіб у засіданні Комісії за допомогою системи відеоконференцзв'язку;
- 5) відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку, а також у результаті втручання в процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірок прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня;
- 6) напрацювати критерії оцінки порушення прокурорами презумпції невинуватості, а також принципу політичної нейтральності;
- 7) розглядати факти необґрунтованого усунення прокурора від процесуального керівництва через його неефективність як втручання керівництва в службову діяльність прокурора;
- 8) повідомляти Раду прокурорів України про кожен виявлений факт втручання в процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірки прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах, які передбачають доступ до матеріалів досудових розслідувань, які ще тривають, як загрозу незалежності прокурорів;
- 9) розглядати факти отримання прокурорами свідоцтва про право на здійснення певного виду професійної діяльності

(адвокатської, нотаріальної тощо) як порушення правил етики, а не порушення вимог щодо несумісності;

- 10) відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні стандарту переконання «поза розумним сумнівом» на користь менш суворого стандарту;
- 11) стандартизувати форму своїх рішень у дисциплінарному провадженні;
- 12) переглянути практику в напрямку:
 - можливості притягнення Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності;
 - відмови від притягнення слідчих органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності;
 - невизнання дисциплінарним проступком неналежне виконання прокурором повноважень на адміністративній посаді;
 - невизнання дисциплінарним проступком факту обвинувачення особи у вчиненні злочину;
 - невизнання дисциплінарним проступком втрату прокурором службового посвідчення;
- 13) визнавати дисциплінарним проступком лише ті порушення прокурорами службових обов'язків, що прямо передбачені законом або підзаконним нормативним актом, який пройшов установлену процедуру державної реєстрації;
- 14) забезпечити послідовність й однаковість кваліфікації дисциплінарних проступків, звернувши особливу увагу на отримання чи вимагання неправомірної вигоди; залишення зали судового засідання без дозволу суду; неповернення (несвоєчасне повернення) володільцям тимчасово вилученого майна; керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння; незаконні дії з наркотичними засобами і перебування на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння тощо;
- 15) дотримуватися принципу рівності при застосуванні дисциплінарних стягнень незалежно від посади прокурорів і регіону проходження служби; забезпечувати послідовність застосування стягнень за однакові види проступків у вигляді, зокрема, порушення антикорупційних обмежень і порушення правил прокурорської етики;

- 16) відмовитися від непропорційно м'яких дисциплінарних стягнень за виявлені в діяннях прокурорів грубі порушення конституційних прав осіб;
- 17) не враховувати під час розгляду справ факти позбавлення премій як обставину, що негативно характеризує відповідного прокурора;
- 18) дотримуватися встановленого Законом однорічного строку давності накладення дисциплінарного стягнення.

Генеральному прокурору:

- 1) забезпечити державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України всіх наказів Генерального прокурора нормативно-правового змісту як затверджених до набрання чинності Законом України «Про прокуратуру», так і затверджених з 2015 року;
- 2) відмовитися від практики проведення службових розслідувань щодо прокурорів, натомість надавати підтримку члену Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, який перевіряє обставини дисциплінарної скарги, повідомлені в ній;
- 3) привести процедуру (порядок) перевірок стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня у відповідність до правил й обмежень у частині підпорядкування прокурорів і виконання наказів, передбачених статтею 17 Закону України «Про прокуратуру»;
- 4) утриматися від ухвалення рішень про позбавлення премій прокурорів як заходу дисциплінарного впливу;
- 5) виконувати рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про накладення дисциплінарного стягнення протягом розумних строків;
- 6) розробити та подати на затвердження всеукраїнською конференцією прокурорів систему оцінки якості роботи прокурорів, яка стане об'єктивною підставою для оцінки Комісією невиконання або неналежного виконання службових обов'язків прокурорами.

Судам – звертатися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із дисциплінарними скаргами щодо прокурорів у випадку їх неприбуття у судове засідання без поважних причин.

Генеральній інспекції Генеральної прокуратури України – утриматися від використання службових розслідувань як інструменту для застосування таких заходів впливу на прокурорів, як позбавлення премій і звільнення з органів прокуратури, до вдосконалення порядку проведення службових розслідувань Генеральним прокурором.

Керівникам регіональних прокуратур:

- 1) утриматися від ухвалення рішень про позбавлення премій прокурорів як заходу дисциплінарного впливу;
- 2) виконувати рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про накладення дисциплінарного стягнення протягом розумних строків.

Прокурорам Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур – неухильно дотримуватися правил й обмежень у частині підпорядкування прокурорів і виконання наказів, передбачених статтею 17 Закону України «Про прокуратуру», під час перевірок стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня.

