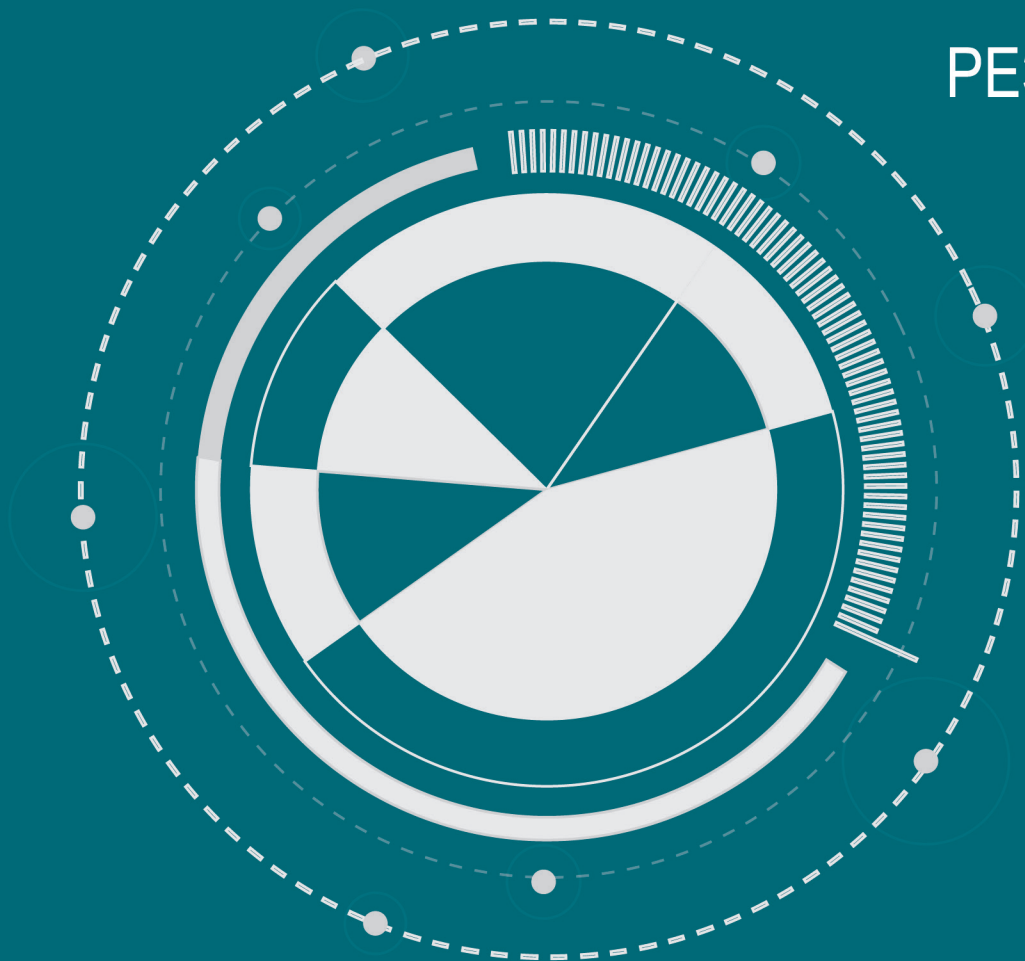


ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

РЕЗЮМЕ



Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні: Резюме / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. – К.: Москаленко О. М., 2019. – 28 с.

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 не обов'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

Передмова	4
Ключові висновки дослідження	5
1. Стандарти щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів	7
2. Відкриття та відмова у відкритті дисциплінарного провадження.....	8
3. Порядок здійснення дисциплінарного провадження.....	10
4. Закриття дисциплінарного провадження.....	15
5. Дисциплінарні проступки прокурорів.....	16
6. Дисциплінарні стягнення за проступки прокурорів	18
Рекомендації	23

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.

У цьому дослідженні автори зробили спробу підбити підсумки роботи Комісії за півтора роки, надавши відповіді на такі питання:

- 1) яким чином в Україні реалізована ідея про належну дисциплінарну процедуру щодо прокурорів;
- 2) як ця процедура впливає на процес перетворення прокуратури на підзвітний і відкритий для громадян орган;
- 3) як запроваджена процедура забезпечує гарантії незалежності для прокурорів у їхній діяльності і захист від незаконних переслідувань усередині системи.

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. З часу набрання чинності в 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.

1. СТАНДАРТИ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

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

Кожна особа, якій стало відомо про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (заявник), може звернутися до Комісії із дисциплінарною скаргою.

Член Комісії своїм вмотивованим рішенням *відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження*, якщо дисциплінарна скарга не містить конкретних ознак правопорушення, є анонімною, подана з підстав, непередбачених Законом, або коли особа вже не є прокурором. Винятком є розгляд заяви за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, оскільки така заява є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Загалом за перший рік роботи Комісії (з 1 липня 2017 року до 1 липня 2018 року) було заєєстровано 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 звіту.

Рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, ухвалене одноосібно членом Комісії, не оприлюднюється на її веб-сайті. Однак системне тлумачення законодавства про доступ до інформації дозволяє дійти висновку, що вони, по-перше, повинні оприлюднюватися, а по-друге, у них мають зазначатися персональні дані прокурора 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*. Водночас положення Кримінального процесуального кодексу України встановлюють лише 11 випадків оскарження рішення, дії чи бездіяльності прокурора на досудовій стадії. Усі інші рішення і діяння прокурора можуть оскаржуватися вже під час підготовчого провадження в суді. 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.

Але вирішальними в цих випадках є строки, адже дисциплінарне стягнення може накладатися не пізніше ніж через 1 рік з дня вчинення проступку. А досудове розслідування за

відсутності підозрюваної особи може тривати довше – протягом строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, 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.

Ще однією поширеною підставою для відмови у відкритті дисциплінарного провадження є *відсутність у дисциплінарній скарзі конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора*. Водночас заявник не зобов'язаний надавати правову кваліфікацію дій прокурора, а лише вказати об'єктивну сторону проступку (дію або бездіяльність).

Неможливість оскарження відмови у відкритті дисциплінарного провадження

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

Згідно з практикою 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, згідно з позицією Суду захисту підлягає порушене право особи, якого, на його думку, немає. Водночас статтею 55 Конституції України кожному гарантовано право на судовий захист, що передбачає можливість звернення до суду за захистом будь-якого порушеного права.

Крапку в цьому питанні може поставити або зміна практики Верховного Суду, або рішення Конституційного Суду України, який наразі розглядає відповідну конституційну скаргу.

3. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Після відкриття дисциплінарного провадження член Комісії проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі.

Перевірка може тривати до двох місяців і бути продовжена Комісією не більше ніж на один місяць. Проте Законом не визначено строку, відповідно до якого дисциплінарне провадження має бути завершено. Аналіз засвідчив, що в середньому дисциплінарне провадження триває близько 100 днів (найдовше тривало 252 дні, найкоротше – 37 днів).

За результатами перевірки член Комісії готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Розгляд висновку відбувається на засіданні Комісії.

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності. 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.

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 нього 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. 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.

Копія рішення Комісії вручається прокуророві, щодо якого воно ухвалено, або в семиденний строк надсилається йому поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення. А також рішення Комісії, ухвалене за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті.

Службові розслідування, перевірки прокуратур нижчого рівня

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.

За даними Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України, більшість прокурорів притягнуто на підставі їхніх 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).

Незважаючи це, службові розслідування фактично дублюють частину дисциплінарного провадження (перевірку обставин імовірного дисциплінарного проступку) та можуть бути інструментом втручання в процесуальну діяльність прокурора. Адже службові розслідування мають внутрішньовідомчий характер і важко піддаються зовнішньому контролю.

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

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.

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

Необхідно підкреслити, що процедура (порядок) проведення таких перевірок (заходів), передбачена наказом Генерального прокурора, жодним чином не ґрунтується на положеннях Закону. Окрім того, у таких випадках прокурори, щодо яких проводиться перевірка (захід), не наділені жодними правами чи гарантіями.

Докази в дисциплінарному провадженні та їх джерела

Оскільки більшість дисциплінарних скарг щодо прокурорів надходить саме від органів прокуратури, то переважно джерелами доказів є матеріали службових розслідувань. У разі, якщо щодо прокурора ведеться досудове розслідування, до матеріалів службового розслідування долучаються матеріали такого кримінального провадження.

У дисциплінарному провадженні за скаргою адвоката, судді, представника юридичної особи або фізичної особи джерелами доказів, як правило, є: процесуальні документи кримінального провадження; листування з самим прокурором або органом прокуратури/досудового розслідування; письмові пояснення заявника та/або свідків; аудіозаписи судового засідання.

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 швидше виняток з правила. Така ситуація може змінитися шляхом запровадження відшкодування свідкам витрат або 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

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.

Важливо зазначити, що Комісія продовжувала враховувати такі відомості під час ухвалення рішень про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності навіть після

того, як Вища рада правосуддя та Верховний Суд зайняли цілком обґрунтовану позицію, що результати негласної діяльності органів правопорядку можуть бути використані тільки в кримінальному провадженні.

Стандарт переконання «поза розумним сумнівом»

Під час дисциплінарного провадження Комісія надає перевагу стандарту переконання «поза розумним сумнівом». 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, тому що це не передбачено Законом. Цей стандарт притаманний кримінальному процесу; він є найвищим з усіх відомих стандартів і навряд чи доцільний при розгляді дисциплінарних проваджень.

Зважаючи на зміст проступків і їх правові наслідки, дисциплінарні провадження не потребують настільки суворого стандарту переконання.

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПРОКУРОРА*



*Граничний строк притягнення до відповідальності – 1 рік

4. ЗАКРИТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Комісія уповноважена закрити дисциплінарне провадження у випадку відсутності підстав для накладення дисциплінарного стягнення.

Найпоширеніші випадки закриття Комісією дисциплінарних проваджень: 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*. Причиною цього, на думку Комісії, є неможливість застосувати стягнення на Генерального прокурора після ухвалення рішення про наявність у його діях дисциплінарного проступку. На наше переконання, така позиція Комісії порушує низку важливих конституційних засад – принцип рівності громадян перед законом і принцип законності. Закон чітко розрізняє «накладення» і «застосування» дисциплінарного стягнення. Комісія – це орган, який 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.

У 2017 році невстановлення факту вчинення прокурором порушення антикорупційного законодавства було найпоширенішою підставою закриття дисциплінарних проваджень. У 2018 році була змінена дисциплінарна практика в цих справах. Комісія слідує позиції Верховного Суду і вважає, що перевірка змісту декларації прокурора, поданої відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», не входить до її повноважень. Це виключні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Тобто до компетенції Комісії не входить встановлення факту внесення/невнесення або неправильного внесення тих чи інших відомостей. Тому ці провадження просто не відкриваються.

Менш поширеними підставами, на основі яких дисциплінарне провадження було закрито, є невстановлення факту порушення принципу презумпції невинуватості та принципу політичної нейтральності або навіть закриття провадження за малозначністю діяння.

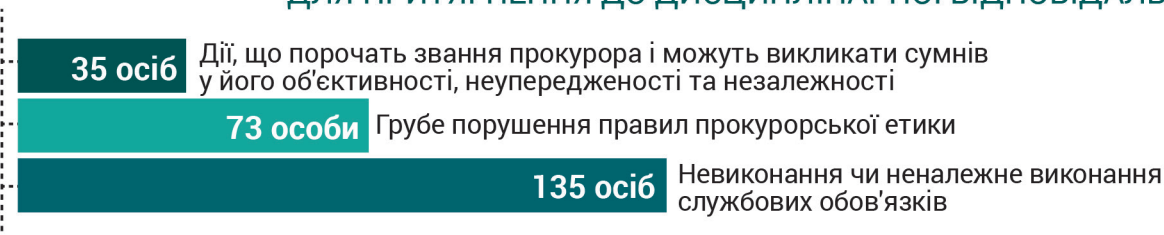
5. ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОСТУПКИ ПРОКУРОРІВ

Наразі найпоширенішим зі встановлених Комісією видом порушень є проступки прокурорів, пов'язані з *невиконанням чи неналежним виконанням своїх службових обов'язків*. Із 210 осіб, притягнутих Комісією за досліджуваний період до дисциплінарної відповідальності, у діяннях 135 (65%) встановлено хоча б один факт вчинення цього порушення.

Другими за поширеністю є дисциплінарні проступки, які полягають у грубому порушенні правил прокурорської етики. За досліджуваний період Комісія притягнула до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних правил 73 осіб (35%).

Третьою найбільш поширеною категорією дисциплінарних проступків є *дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності*. Ці проступки за досліджуваний період вчинили 35 осіб (або 17% від загальної кількості притягнутих до відповідальності).

НАЙПОШИРЕНІШІ ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ



Проблеми кваліфікації дисциплінарних проступків прокурорів

Насамперед слід звернути увагу на дотримання Комісією принципу законності під час встановлення факту вчинення прокурором дисциплінарного проступку, адже 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.

Інші проблеми:

- *притягнення до дисциплінарної відповідальності слідчих прокуратури* (Комісія не має повноважень розглядати провадження проти слідчих за Законом);

- *співвідношення дисциплінарних проступків і неналежного виконання прокурорами повноважень на адміністративній посаді* (керівника чи заступника керівника прокуратури) (Комісія не застосовує спеціальну процедуру звернення до Ради прокурорів або до керівника регіональної чи місцевої прокуратури);
- *співвідношення кримінального правопорушення (злочину) і дисциплінарного проступку* (часткове продовження практики звільнення прокурорів, які є підозрюваними в кримінальних провадженнях);
- *відсутність чіткої визначеності у питанні кваліфікації певних дисциплінарних проступків* (наприклад, 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, перебування на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння).

6. ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ ЗА ПРОСТУПКИ ПРОКУРОРІВ

Закон передбачає можливість накладення на прокурора трьох видів стягнень: догани, заборони на переведення до прокуратури вищого рівня на визначений строк; звільнення. Воно має бути пропорційним та накладеним протягом 1 року з дня вчинення проступку. Пропорційність передбачає необхідність врахування характеру проступку, його наслідків, особи прокурора, ступеня його вини, обставин, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення.

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.

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.

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.

Причиною такої ситуації є запровадження на підставі Закону нової дисциплінарної процедури, що передбачає процесуальні гарантії захисту прав прокурора, який притягується до відповідальності.

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%).

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.

Значно збільшилася питома вага тяжких дисциплінарних стягнень, застосованих до прокурорів. 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.

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



Водночас, за даними Генеральної прокуратури, продовжує існувати *паралельна практика додаткових дисциплінарних заходів* (депремійовання). Привертає увагу факт, що кількість випадків позбавлення премій у 2018 році (порівняно з 2015 і 2016 рр.) збільшилася майже втричі.

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

Суворість підходу Комісії до покарання також проявляється у виборі строку заборони прокурорам переведення чи призначення. Комісія найчастіше (25 разів, або 39% від усіх випадків накладення цього стягнення) обирала 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.

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

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 і порушення етичних правил, рідше – за порушення правил внутрішнього службового розпорядку і втручання у службову діяльність іншого прокурора.

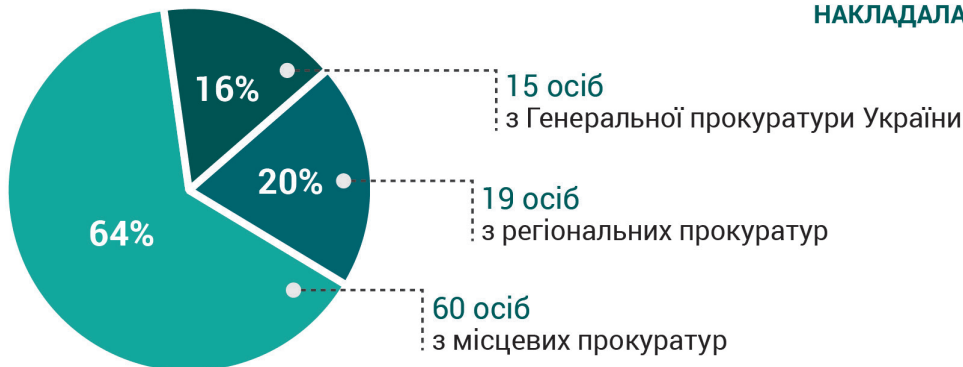
6. Дисциплінарні стягнення за проступки прокурорів

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. А от у випадках *порушення певного права особи* (на свободу, на захист, права власності, на доступ до матеріалів провадження, на недоторканність особистого життя тощо) Комісія зазвичай не намагається накласти на прокурора найтяжче стягнення.

Також простежується *непослідовність у накладенні Комісією стягнення* у вигляді звільнення прокурора за наслідками керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння. Як правило, вчинення цього проступку має наслідком звільнення прокурора з органів прокуратури, але існують винятки.

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

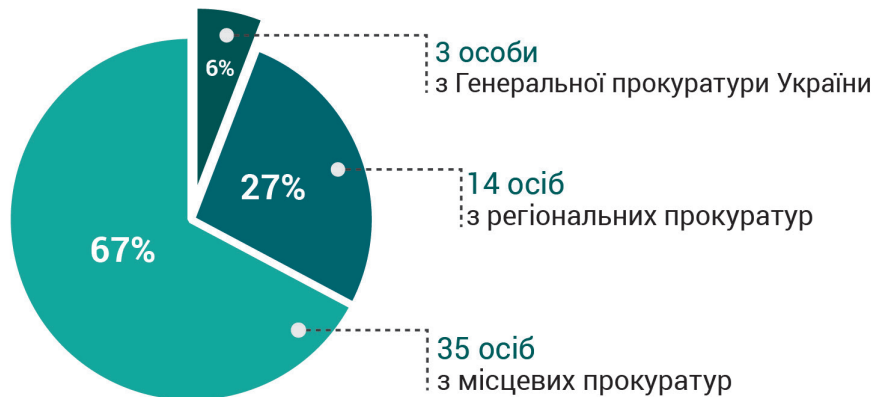
**«М'ЯКІСТЬ» СТЫГНЕНЬ ДЛЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
НАКЛАДАЛАСЯ ДОГАНА**



ЗАСТОСОВУВАЛАСЯ ЗАБОРОНА ПЕРЕВЕДЕННЯ ЧИ ПРИЗНАЧЕННЯ



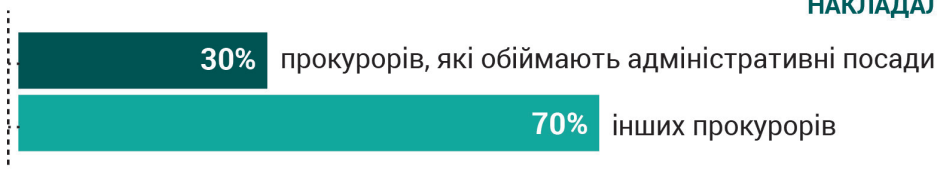
ЗВІЛЬНЕНІ



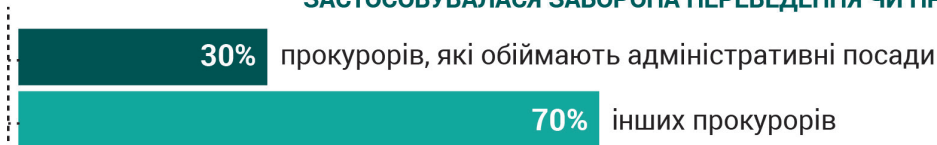
**«М'ЯКІСТЬ» СТЫГНЕНЬ ДЛЯ ПРОКУРОРІВ НА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАДАХ
НАКЛАДАЛИСЯ ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЫГНЕННЯ**



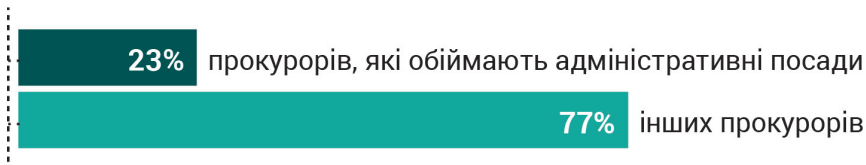
НАКЛАДАЛАСЯ ДОГАНА



ЗАСТОСОВУВАЛАСЯ ЗАБОРОНА ПЕРЕВЕДЕННЯ ЧИ ПРИЗНАЧЕННЯ



ЗВІЛЬНЕНІ



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 у 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 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 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 накладенні дисциплінарних стягнень незалежно від посади прокурорів і регіону проходження служби;
- 16) забезпечувати послідовність накладення стягнень за однакові види проступків у вигляді, зокрема, порушення антикорупційних обмежень і порушення правил прокурорської етики;
- 17) відмовитися від непропорційно м'яких дисциплінарних стягнень за виявлені в діяннях прокурорів грубі порушення конституційних прав осіб;
- 18) не враховувати під час розгляду справ факти позбавлення премій як обставину, що негативно характеризує відповідного прокурора;
- 19) дотримуватися встановленого законом однорічного строку давності накладення дисциплінарного стягнення.

Генеральному прокурору:

- 1) забезпечити державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України всіх наказів нормативного характеру Генеральної прокуратури України 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 судові 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.

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.