



## К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ РАБОТНИКОВ ПРОКУРАТУРЫ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Анна ИВАНОВА,

соискатель

Научно-исследовательского института правового обеспечения  
инновационного развития Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

In the article an author analyzed the mechanism of attraction of prosecutor's workers to disciplinary responsibility in the conditions of reformation of legislation in this sphere. It is noted, that modern public relations and adaptation of national legislation to European standards requires a rethinking of role of the prosecutor's office in defense of interests of the state and society, and privation of prosecutor's office of excessive powers to implement the "general supervision" over the observance of laws at the same time requires the introduction of mechanisms that will allow to improve the efficiency its activity and concentrate basic attention on issues related to the criminal trial.

**Key words:** prosecutor's worker, disciplinary responsibility, legal responsibility, reformation, disciplinary offense.

### Анотация

В статье проанализирован механизм привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности в условиях реформирования законодательства в данной сфере. Отмечено, что современные общественные отношения и адаптация национального законодательства к европейским нормам требует переосмысления роли прокуратуры в защите интересов государства и общества, а лишение прокуратуры чрезмерных полномочий по осуществлению «общего надзора» за соблюдением законов одновременно требует введения механизмов, которые позволят повысить эффективность ее деятельности и сосредоточить основное внимание на вопросах, связанных с уголовным судопроизводством.

**Ключевые слова:** работники органов прокуратуры, дисциплинарная ответственность, юридическая ответственность, реформирование, дисциплинарный проступок.

**Постановка проблемы и актуальность темы.** Отечественное законодательство сегодня находится в процессе постоянного реформирования в связи с имплементацией европейских стандартов в правовое поле нашей страны. Стоит отметить, что реформы положительно влияют на нормотворческую деятельность в Украине, поскольку требуют от законодателя придерживаться устоявшейся мировой практики при разработке и принятии нормативно-правовых актов.

В процессе реформирования законодательства Украины пристальное внимание было уделено органам прокуратуры. Политическая нестабильность, социальные проблемы, а следовательно, и постоянное напряжение в обществе требуют от прокуратуры реформирования ее деятельности, а также изменения приоритетов и подходов к решению поставленных перед ней задач.

В результате реформ был принят Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года № 1697-VII (далее – Закон) [7]. Принятие нового Закона обусловлено, прежде всего, необходимостью совершенствования правового статуса, функций и полномочий прокуратуры Украины, а

также приведения их в соответствие к международным стандартам. Современное развитие общественных отношений и адаптация национального законодательства к европейским нормам требует переосмысления роли прокуратуры в защите интересов государства и общества, лишения прокуратуры чрезмерных полномочий по осуществлению «общего надзора» за соблюдением законов, в то же время требует введения правовых механизмов, которые позволят повысить эффективность ее деятельности и сосредоточить основное внимание на вопросах, связанных с уголовным судопроизводством.

Отдельные аспекты дисциплинарной ответственности работников прокуратуры были раскрыты в трудах таких учёных, как А.Т. Барабаш, Н.Н. Вапнярчук, В.С. Венедиктов, В.В. Голобородько, В.М. Горшенев, Н.И. Иншин, С.Н. Прилипко, Г.И. Чанишева, О.Н. Ярошенко и др.

**Целью статьи** является исследование механизма привлечения работника органов прокуратуры Украины к дисциплинарной ответственности, а также проведение сравнительного анализа положений нормативно-правовых актов, регулирующих данные отношения.

**Изложение основного материала исследования.** В Заключении Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 26 сентября 1995 года № 190 (1995) относительно вступления Украины в Совет Европы указано, что одно из обязательств, которое взяла на себя наше государство, заключается в том, что роль и функции Генеральной прокуратуры будут изменены (особенно в отношении осуществления общего контроля за соблюдением законности) путем преобразования данного института в орган, который будет соответствовать принципам Совета Европы.

В Окончательном тексте Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы по соблюдению обязанностей и обязательств Украиной от 27 сентября 2001 года Ассамблея обратила внимание на необходимость выполнить обязательства нашего государства по трансформации роли и функций Генеральной прокуратуры и в связи с этим призвала органы власти в полном объеме провести реформу Генеральной прокуратуры в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы, с целью отмены надзорных функций прокуратуры, которые не отвечают Конституции Украины и препятствуют независимости судебной власти.



В Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Выполнение Украиной своих обязанностей и обязательств» от 29 сентября 2003 года № 1346 (2003) Ассамблея в очередной раз призвала провести полное реформирование органов прокуратуры в соответствии с принципами и стандартами Совета Европы.

Аналогичные по своему содержанию призывы содержатся также в Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 29 сентября 2003 года № 1622 (2003), Резолюции от 05 октября 2005 года № 1466 (2005), Резолюции от 26 января 2013 года № 1862 (2012).

Таким образом, мы видим, что вопрос реформирования органов прокуратуры обусловлен как внутренними потребностями нашего государства относительно формирования новой модели прокуратуры, так и обязательством Украины перед европейскими институтами.

В связи с этими реформами, существенных изменений претерпел и механизм привлечения работников прокуратуры к дисциплинарной ответственности.

Как известно, дисциплинарная ответственность работника является одним из видов юридической ответственности, которая предусмотрена законодательством за противоправное поведение работника [1, с. 585]. В Словаре юридических терминов указано, что юридическая ответственность – это закрепленная в законодательстве и обеспеченная государством юридическая обязанность правонарушителя испытать принудительное лишение определенных ценностей, которые ему принадлежали [2, с. 689]. Такое же мнение высказывают и некоторые ученые: В.В. Лазарев утверждал, что юридической ответственностью является обязанность лица нести определенные лишения государственно-властного характера, предусмотренные законом, за совершение правонарушения [3, с. 240]; С.С. Алексеев рассматривает юридическую ответственность как обязанность лица испытать меры государственного воздействия (санкции) за совершенное правонарушение [4, с. 371]; для С.Н. Братуся юридическая ответственность – это исполнение обязан-

ности на основе государственного или приравненного к нему общественно-государственного принуждения [5, с. 85]. Соглашаясь с указанными подходами к определению «юридической ответственности», Д.Н. Лукьянец указывает, что юридическая ответственность – это регламентированная правовыми нормами реакция со стороны уполномоченных субъектов на действия физических или юридических лиц (коллективных субъектов), которые проявляются в несоблюдении установленных законом запретов, невыполнении установленных законом обязанностей, нарушении гражданско-правовых обязательств, нанесении ущерба или причинении убытков и выражены в применении к лицам, совершившим такие деяния, средств воздействия, что влекут за собой лишения личного, имущественного или организационного характера [6, с. 15].

В то же время дисциплинарную ответственность следует рассматривать как обязанность работника понести наказание, предусмотренное нормами законодательства о труде, за противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей [1, с. 585].

Кроме этого, дисциплинарная ответственность имеет также перечень существенных признаков, что качественно выделяют её среди других видов юридической ответственности, а именно: а) дисциплинарный проступок является её основанием; б) она применяется органами, правомочными выносить дисциплинарные взыскания, в законодательно установленных пределах; в) имеет внесудебный характер; г) за совершение дисциплинарного проступка предусматривается наложение меры дисциплинарного взыскания в виде ограничений личного, имущественного или организационного характера; г) привлечение к этому виду ответственности возможно только при наличии вины работника; д) применяется в законодательно установленном порядке; е) она является персонализированной, то есть учитывается степень тяжести совершенного проступка и причиненный им вред, обстоятельства, при которых совершено проступок, и предыдущая работа сотрудника [10, с. 9].

Обычно в юридической литературе дисциплинарная ответственность разделяется на два вида: общую и специальную. Одним из существенных различий между общей и специальной дисциплинарной ответственностью является круг лиц, на которых распространяется дисциплинарная ответственность. Так, работники прокуратуры относятся к категории лиц, к которым, в соответствии с законодательством, уставами и положениями о дисциплине, могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания наряду с общими.

По мнению А.В. Пшонки, дисциплинарная ответственность прокуроров – это специальный вид дисциплинарной ответственности, который, в свою очередь, является видом юридической ответственности. Её сущность заключается в применении к нарушителю служебной дисциплины неблагоприятных лишений морального, материального и организационного характера.

Основанием дисциплинарной ответственности прокурорско-следственных работников является совершение дисциплинарного проступка, что усматривается в виновном, противоправном нарушении служебных обязанностей, или совершение проступка, выражающегося в нарушении требований Конституции и законов Украины и изданных на основании и в соответствии с ними приказов и указаний руководства, нарушении ограничений по должности, а также общепризнанных нравственных требований [11, с. 16–17].

В связи с вступлением в силу с 15 июля 2015 года Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года № 1697-VII, Постановление Верховной Рады Украины «Об утверждении Дисциплинарного устава прокуратуры Украины» от 06 ноября 1991 года № 1796-XII [8] теряет свою силу, однако, не смотря на это, в Законе был предусмотрен новый порядок и механизм привлечения работника прокуратуры к дисциплинарной ответственности.

Так, например, в отличие от Закона Украины «О прокуратуре» от 05 ноября 1991 года № 1789-XII [9], в новом Законе предусмотрено, что дисциплинарное производство осу-



ществляется Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров. Необходимость создания такой комиссии в своей работе «Дисциплинарная ответственность прокуроров» обосновывал и А.В. Пшонка, отмечая, что создание коллегиальных органов по решению дисциплинарных вопросов будет способствовать тому, чтобы прокуроры не находились с органами дисциплинарной власти в отношениях функционального подчинения [11, с. 11].

Дисциплинарное производство – это процедура рассмотрения Квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров жалобы (заявления), в которой содержатся сведения о совершении прокурором дисциплинарного проступка. Закон также подробно регламентирует статус и полномочия нового органа.

Так, например, согласно ч. 1 ст. 73 Закона, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров является коллегиальным органом, что, в соответствии со своими полномочиями, определяет уровень профессиональной подготовки лиц, которые изъявили желание занять должность прокурора, и решает вопрос о дисциплинарной ответственности, переводе и освобождении прокурора от должности.

Указанное положение является достаточно прогрессивным и таким, что отвечает мировым стандартам, поскольку лишает руководителей прокуратур влиять на процедуру привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности. Согласно ст. 10 Постановления Верховной Рады Украины «Об утверждении Дисциплинарного устава прокуратуры Украины» от 06 ноября 1991 года № 1796-ХІІ, Генеральный прокурор Украины, прокуроры Крымской АР, областей, города Киева, городские и районные прокуроры, другие приравненные к ним прокуроры имеют право, как правило, в одностороннем порядке наложения дисциплинарного взыскания на подчиненных им прокурорско-следственных работников.

Отныне, согласно ст. 74 Закона, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров должна состоять из одиннадцати членов, которые

являются гражданами Украины, имеют высшее юридическое образование и стаж работы в отрасли права не менее десяти лет, из которых пять прокуроров назначает Всеукраинская конференция работников прокуратуры; два человека (ученых) – Съезд представителей юридических высших учебных заведений и научных учреждений; одно лицо (адвоката) – Съезд адвокатов Украины; три лица – Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека по согласованию с комитетом Верховной Рады Украины, к предмету ведения которого относятся организация и деятельность органов прокуратуры.

Еще одной гарантией беспристрастности указанного органа является требование к его составу, а именно: членом Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров не может быть назначен народный депутат Украины, представитель Кабинета Министров Украины, центрального или местного органа исполнительной власти, научный или научно-педагогический работник Национальной академии прокуратуры Украины, другого учебного заведения или научного учреждения, входящего в сферу управления органов прокуратуры, судья, работник правоохранительного органа или органа государственного надзора (контроля), прокурор, который находится на административной должности, а также больше одного человека из числа научных и научно-педагогических работников одного и того же учебного заведения или научного учреждения.

Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров является полномочной при условии назначения в ее состав не менее девяти членов. Срок полномочий члена Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров составляет три года. Одни и тоже лицо не может осуществлять полномочия члена комиссии два срока подряд.

Также следует отметить, что, согласно ст. 45 Закона, право на обращение в Квалификационно-дисциплинарную комиссию прокуроров с жалобой (заявлением) о совершении прокурором дисциплинарного про-

ступка имеет каждый, кому известны такие факты. Если жалоба (заявление) о совершении прокурором дисциплинарного проступка подана членом Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров, то он не имеет права решать вопросы об открытии дисциплинарного производства, осуществлять проверку и принимать участие в голосовании при принятии решения по результатам рассмотрения заключения о наличии или отсутствии дисциплинарного проступка прокурора.

Секретариат Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров в день поступления жалобы (заявления) регистрирует её и с помощью автоматизированной системы определяет члена Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров для решения вопроса об открытии дисциплинарного производства. Член Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров своим мотивированным решением отказывает в открытии дисциплинарного производства в таких случаях:

1) жалоба (заявление) не содержит конкретных сведений о наличии признаков дисциплинарного проступка прокурора;

2) жалоба (заявление) является анонимной;

3) жалоба (заявление) подана по основаниям, не указанным в Законе;

4) прокурор, в отношении которого поступила жалоба (заявление), уволен с должности либо его полномочия прекращены;

5) дисциплинарный проступок, о котором указано в жалобе (заявлении), уже был предметом проверки и в отношении него Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров приняла решение, которое не отменено в установленном законом порядке.

Как видим, Закон предусматривает четкий перечень оснований, по которым может быть отказано в открытии дисциплинарного производства, кроме этого, Закон предусматривает возможность «каждому, кому известны факты совершения прокурором дисциплинарного проступка, обращаться непосредственно в Квалификационно-дисциплинарную комиссию прокуроров». Акцентируя



внимание на вышеизложенном, мы уверены, что принятые изменения качественно повлияют на кадровую политику органов прокуратуры и будут способствовать привлечению к работе исключительно профессионалов.

Стоит отметить, что в Законе также предусмотрена и возможность обжалования решения, принятого по результатам дисциплинарного производства. Так, в соответствии со ст. 50 Закона, прокурор может обжаловать решение, принятое по результатам дисциплинарного производства, в административный суд или в Высший совет юстиции в течение одного месяца со дня вручения ему или получения им по почте копии решения. Подача административного иска в суд на решение Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров о привлечении прокурора к дисциплинарной ответственности либо о невозможности дальнейшего пребывания лица в должности прокурора не приостанавливает действие такого решения, но суд в порядке обеспечения административного иска может соответствующим постановлением приостановить действие решения Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров о привлечении прокурора к дисциплинарной ответственности либо о невозможности дальнейшего пребывания лица в должности.

Указанное положение также стоит считать позитивным шагом в процессе реформирования органов прокуратуры, поскольку предоставляет большую правовую защиту работникам прокуратуры, по сравнению с действующим Дисциплинарным уставом прокуратуры Украины. Например, в соответствии со ст. 14 Дисциплинарного устава прокуратуры Украины, приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть обжалован работником Генеральному прокурору Украины в месячный срок со дня ознакомления с приказом. Также ч. 2 ст. 15 Дисциплинарного устава прокуратуры Украины отмечает, что приказ не приостанавливает исполнение дисциплинарного взыскания.

**Выводы.** Следовательно, по нашему мнению, реформирование

органов прокуратуры будет способствовать созданию качественно новых основ для деятельности и организации органов прокуратуры в соответствии с европейскими стандартами, а также построению новой модели прокуратуры, призванной эффективно исполнять свои функции.

#### Список использованной литературы:

1. Прилипко С.М. Трудове право України : [підручник] / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – 4-те вид., перероб. і доп. – Х. : ФІНН, 2011. – 800 с.
2. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996. – 696 с.
3. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории права : [курс лекций] / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 1972. – 396 с.
5. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – М., 1976. – 215 с.
6. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
9. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>.
10. Ковригін В.С. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.С. Ковригін ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 20 с.
11. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 /

А.В. Пшонка ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 22 с.