

## ЗВІЛЬНЕННЯ ПРОКУРОРА З ПОСАДИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПІДСТАВ

### DISMISSAL OF A PROSECUTOR FROM THE POST: NOTION AND CLASSIFICATION OF GROUNDS

Зашупіна Ю.В., аспірант кафедри судоустрою  
та прокурорської діяльності

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Наукова робота присвячена вивченню питання звільнення прокурора з посади в Україні. Автором наголошено на відсутності законодавчого визначення вказаного інституту, наведено науково-теоретичне визначення досліджуваного терміну, проаналізовано судове сприйняття такої категорії трудового права як звільнення, звернено увагу на юридичне тлумачення словосполучення «звільнення з роботи (посади)», запропоновано розроблене на основі проведеного аналізу ґрунтовне визначення.

У статті представлено науково обґрунтовану класифікацію підстав звільнення прокурора з посади, визначено окремі критерії такої класифікації, розглянуто конкретні приклади і проаналізовано найважливіші правові наслідки. Так, розглянуто передбачені чинним законодавством види підстав звільнення прокурора з посади. Крім того, запропоновано такий критерій класифікації як об'єкт звільнення, згідно з яким розмежується звільнення з посади прокурора та звільнення з посади Генерального прокурора. За часовим критерієм проведено розмежування звільнення на дострокове та у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді.

Автором виокремлено низку інших критеріїв класифікації: характер займаної посади прокурора, наслідки прийнятого рішення, критерій мети звільнення і критерій вираження волі прокурора. Наголошено, що звільнення з посади не обов'язково означає притягнення до дисциплінарної відповідальності. Акцентовано увагу на тому, що звільнення прокурора з посади може відбуватися за поданням Вищої ради правосуддя, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, чи за рішенням суду на підставі наказу керівника прокуратури відповідного рівня.

Доведено необхідність і доцільність вивчення питання звільнення прокурора з посади через надання однозначного визначення цьому терміну й розробку відповідної класифікації підстав звільнення за допомогою системного підходу до вирішення досліджуваної проблеми.

**Ключові слова:** звільнення з посади, звільнення прокурора з посади, класифікація підстав звільнення, підстави звільнення прокурора, критерії класифікації підстав звільнення.

The research paper is devoted to study of the issue, related to dismissal of a prosecutor from the post in Ukraine. The author lays emphasis on an absence of a legislative definition of the mentioned institute, a scientific and theoretical definition of the researched term is introduced, judicial perception of such labour law category as dismissal is analyzed, attention is focused on a legal interpretation of the word combination – “dismissal from job (post)” and, finally, a foundational definition is proposed on the basis of the analysis made.

The article contains scientifically based classification of the grounds for dismissal of a prosecutor from the post, defined particular criteria for such a classification, investigated certain examples and analyzed the most important legal consequences. Thus, explored types of the grounds for dismissal of a prosecutor from the post as provided for by the applicable legislation.

Moreover, proposed such criterion for classification as an object of dismissal, according to which dismissals of a prosecutor and the Prosecutor General from the post are distinguished. According to the temporal criterion dismissal is divided into early dismissal and dismissal due to cessation of the tenure. The author also gives prominence to a range of other criteria of classification, for example, a nature of the prosecutor's post held, consequences of the decision adopted, a criterion of a goal of dismissal as well as a criterion of the prosecutor's will expression. It is emphasized that dismissal from the post does not always mean an imposition of administrative sanctions. Attention is paid to the fact that dismissal of a prosecutor from the post may be initiated upon the recommendation of the High judicial council, by an appropriate authority, conducting a disciplinary procedure, according to the court decision, however, in any case on the basis of the order of the head of the prosecutor's office of an appropriate level.

Asserted a necessity and reasonableness of study of the issue of dismissal of a prosecutor from the post due to presentation of an unambivalent definition of this term and development of an appropriate classification of grounds for dismissal with the use of a systematic approach to the researched problem solution.

**Key words:** dismissal from post, dismissal of a prosecutor from the post, classification of grounds for dismissal, grounds for dismissal of a prosecutor, criteria for classification of grounds for dismissal.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасної України та розбудови правової держави одночасно з утвердженням верховенства права актуальності набуває дослідження питання звільнення прокурора з посади як окремого інституту, розумна реалізація якого здатна забезпечити основні гарантії працівників прокуратури, які сприятимуть захисту прав і свобод людини і громадянина. Класифікація підстав звільнення прокурора дозволить глибше вивчити досліджуване явище та сприятиме з'ясуванню його змісту і правових наслідків. Проте, на цей час недослідженим і досі залишається саме поняття «звільнення з посади», що унеможливило його однозначне розуміння, досягнення якого можливе через розроблення науково обґрунтованої класифікації підстав звільнення.

**Стан дослідження.** Вивченням проблеми звільнення прокурора з посади займалися такі науковці, як О. Банчук, М. Каменів, В. Кошинець, Є. Крапивін, Н. Кушакова-Костицька, Б. Малишев, О. Палійчук, В. Петраковський, Ю. Полянський, М. Цапок та інші. Здебільшого звіль-

нення прокурора висвітлюється у наукових працях односторонньо, лише як вид дисциплінарного стягнення.

**Метою статті** є надання визначення звільненню прокурора з посади, виявлення ознак цього явища, розробка критеріїв класифікації підстав такого звільнення й висвітлення запропонованих підходів до їх класифікації.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавчого визначення терміну «звільнення» на теперішній час в Україні не існує. З метою з'ясування сутності цього поняття автор розглядає наукові позиції, які склалися серед фахівців у галузі права. Так, на думку науковця Т.В. Дубас, звільнення працівників – це врегульована нормами трудового права процедура припинення трудових відносин одностороннім волевиявленням, що зумовлює розірвання трудового договору з підстав, які передбачені трудовим законодавством, і має відповідне технічне оформлення [1, с. 202]. У судовій практиці під час правотлумачення та правозастосування судді акцентують увагу на зовсім іншому аспекті такого явища як звільнення, визначаючи

його як «триваючий у часі процес, який закінчується видачею трудової книжки з копією наказу про звільнення та остаточним розрахунком» [2].

У двох цих визначеннях (одне запропоновано теоретиком, інше – практиками) основним є розуміння поняття «звільнення» як низки дій, певного порядку, перебігу обставин чи продовжуваної події, а не окремого факту, одиничної дії чи вчинку, які призводять до конкретного юридичного факту у вигляді припинення трудових відносин.

Більш загальне визначення терміну «звільнення» міститься у Великому енциклопедичному юридичному словнику, в якому зазначено, що «звільнення з роботи (посади) – припинення трудових відносин між найманим працівником і роботодавцем (юридичною чи фізичною особою)» [3, с. 302]. На підставі викладеного автор пропонує таке розгорнуте визначення цього поняття: звільнення прокурора з посади – це врегульований нормами трудового та спеціального законодавства порядок, який завершується припиненням трудових відносин між прокурором та органом прокуратури, в якому останній обіймає певну посаду, з передбачених законом підстав, і оформлюється наказом керівника відповідного рівня, тягне за собою конкретні правові наслідки.

Згідно з п. 1 р. V Наказу Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» звільнення прокурора з посади здійснюється наказом керівника органу прокуратури, визначеного ч. 2 ст. 51 закону, на підставах і в порядку, передбачених ним, із дотриманням установлених законодавством про працю гарантій [4].

Законодавець під час своєї нормотворчої діяльності, регламентуючи питання звільнення прокурора з посади, передбачив різні обставини можливого припинення трудових відносин, поклавши їх в основу класифікації підстав звільнення прокурора, закріпленої в Законі України «Про прокуратуру». Так, відповідно до ст. 51 вказаного закону прокурор звільняється з посади у разі:

- 1) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
  - 2) порушення ним вимог щодо несумісності, передбачених ст. 18 цього закону;
  - 3) набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;
  - 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;
  - 5) неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі;
  - 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;
  - 7) припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави;
  - 8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням;
  - 9) неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді;
  - 10) ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури [5].
- Аналізуючи Закон України «Про прокуратуру», автор пропонує виокремити такий критерій класифікації як об'єкт звільнення, згідно з яким законодавець розмежує звільнення з посади прокурора і звільнення з посади Генерального прокурора, які відбуваються за різними процедурами. Зокрема, питання звільнення Генерального проку-

рора в Україні регламентовано на конституційному рівні, на відміну від питання звільнення прокурорів, яке регулюється на законодавчому рівні спеціальним законом. Звільнення Генерального прокурора, на відміну від звільнення будь-якого іншого прокурора, має політичне забарвлення.

Так, відповідно до ст. 131-1 Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом [6]. Підстави звільнення Генерального прокурора можна класифікувати також і за часовим критерієм, розмежовуючи порядок дострокового звільнення та звільнення у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді. Залежно від характеру займаної посади прокурора може бути звільнено з посади або з адміністративної посади. Останній випадок, на відміну від першого, не має наслідком припинення повноважень особи як прокурора, а припиняє лише його організаційні та управлінські повноваження.

Не завжди звільнення прокурора з посади є завершальним етапом його службової діяльності та кар'єрного росту. Залежно від наслідків прийнятого рішення про звільнення слід відмежовувати звільнення з однієї посади із подальшим призначенням на іншу аналогічну посаду, на вищу посаду чи на нижчу посаду. Таким чином, наслідком такого звільнення прокурора може бути підвищення на посаді, пониження на посаді чи обіймання рівнозначної посади в іншому органі прокуратури, що сприятиме опрацюванню інших напрямів прокурорської діяльності та освоєнню додаткових навичок і знань. В основі класифікації підстав може знаходитися критерій мети, відповідно до якого звільнення відбувається з метою остаточного припинення трудових відносин в органах прокуратури чи з метою переведення на іншу посаду або в інший орган прокуратури.

Покладаючи в основу класифікації підстав звільнення критерій вираження волі прокурора, можна виокремити підстави для звільнення прокурора за власним бажанням і підстави для звільнення прокурора, які не залежать від волі особи. Крім того, інститут звільнення прокурора з посади можна розглядати як найсуворіший вид дисциплінарного стягнення та як припинення повноважень прокурора, не пов'язане із притягненням оперативного працівника прокуратури до відповідальності.

На думку автора, потребує особливої уваги така підстава звільнення прокурора з посади як у зв'язку із притягненням до дисциплінарної відповідальності, що тягне за собою суттєві наслідки у вигляді позбавлення певних гарантій, прав і соціального забезпечення. Для прикладу автор наводить п. 8 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру», яка передбачає право на пенсію за вислугу років для осіб, звільнених із прокурорських посад органів прокуратури за станом здоров'я, у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому особа обіймає посаду, або у зв'язку зі скороченням кількості прокурорів, у зв'язку з обранням їх на виборні посади в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування [5].

У п. 12 цієї статті зазначено, що особи, звільнені з роботи в порядку дисциплінарного стягнення з позбавленням класного чину або позбавлені класного чину за вироком суду, втрачають право на пенсійне забезпечення за вислугою років. Права на отримання пенсії, передбаченої цією статтею, позбавляються також особи, звільнені з роботи у зв'язку із засудженням за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, або притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. У таких випадках пенсія прокурором і слідчим призначається на загальних підставах [5].

Практика звільнення прокурорів за наслідками дисциплінарного провадження свідчить, що це стягнення переважно

застосовується за вчинення дій, які порочать звання прокурора (п. 5 ст. 43 закону) і порушення етичних правил (п. 6 ст. 43 закону), рідше – за порушення правил внутрішнього службового розпорядку (п. 7 ст. 43 закону) і втручання у службову діяльність іншого прокурора (п. 8 ст. 43 закону). Йдеться, зокрема, про такі види проступків:

- 1) позаслужбові відносини, які полягали у вимаганні, наданні та/чи отриманні неправомірної вигоди, надання обіцянки впливу;
- 2) ухвалення рішень в умовах конфлікту інтересів;
- 3) керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння;
- 4) учинення дорожньо-транспортної пригоди в стані алкогольного сп'яніння;
- 5) порушення правил внутрішнього службового розпорядку (неодноразові прогули, перебування на робочому місці в стані алкогольного сп'яніння);
- 6) придбання, збут і вживання наркотичних засобів;
- 7) незаконний вплив на іншого прокурора з метою його відмови від підтримання вимог позовної заяви;
- 8) 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 щодо насилля за національними ознаками [7, с. 115–116].

Необхідно зважати на те, що саме від підстав, на яких звільняється прокурор, залежать не тільки правові наслідки такого звільнення, але й процедура його проведення. Так, п. 2 р. V Наказу Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» передбачено, що звільнення прокурора з підстав, передбачених п.п. 1, 4, 6, 8, 9 ч. 1 ст. 51 закону, здійснюється керівником прокуратури за поданням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 51 закону, – за поданням Вищої ради правосуддя [4].

Аналізуючи чинне законодавство України та усвідомлюючи необхідність унесення змін до зазначеного наказу ГПУ, під Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів автор розуміє відповідний орган, який здійснює дисциплінарне провадження, що повністю узгоджується із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року. Так, звільнення прокурора з посади може відбуватися за поданням Вищої ради правосуддя, відповідного органу, який здійснює дисциплінарне провадження, за рішенням

суду, однак у будь-якому випадку на підставі наказу керівника прокуратури відповідного рівня.

**Висновки.** Підсумовуючи викладений матеріал, можна дійти висновку, що питання звільнення прокурора з посади є недостатньо дослідженим у межах юридичної науки. У зв'язку із постійними змінами до законодавства та Конституції як нормативно-правового акту найвищої юридичної сили та прямої дії висвітлений у цій науковій роботі інститут характеризується мінливістю та динамічністю, що призводить до необхідності перманентного опрацювання законодавчих новел та їх аналізу. Для цього необхідним є чітке розуміння такого явища як звільнення прокурора та системний підхід до вивчення його підстав, що стає можливим саме завдяки здійсненню науково обґрунтованої класифікації.

З метою розроблення рекомендацій і дієвих заходів, спрямованих на забезпечення прав і гарантій прокурорів під час їх звільнення з посад і забезпечення їхнього захисту від неправомірного втручання сторонніх осіб у професійну діяльність останніх за допомогою використання можливостей і механізму їх звільнення, автор вважає за доцільне розробити єдине та позбавлене багатозначності поняття «звільнення прокурора з посади» і розмежувати окремі його види, що сприятиме законодавчій визначеності та передбачуваності реалізації досліджуваної процедури. Вищезазначене є однією з найважливіших гарантій діяльності прокурора – гарантією незалежності.

В загальному розумінні звільнення прокурора з посади – це регламентований порядок припинення трудових відносин прокурора на конкретній посаді. У широкому розумінні це визначення доповнюється ознаками законодавчої врегульованості, наявності чітких передбачених підстав, оформленням у вигляді наказу й існуванням правових наслідків такої процедури.

Запропонована у роботі класифікація підстав звільнення прокурора дає змогу провести межу між звільненням як позитивним явищем (наприклад, у випадку звільнення з метою переведення на адміністративну посаду) як простою формальністю (звільнення у порядку переведення до іншого органу прокуратури того ж рівня на аналогічну посаду) і як негативним явищем (у зв'язку з набранням законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» тощо). Науково обґрунтована класифікація підстав звільнення дозволяє осягнути можливі правові наслідки кожного окремого випадку звільнення прокурора і запобігти порушенню прав останнього.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Дубас Т.В. Поняття і сутність звільнення працівників. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 200–203.
2. Постанова Верховного Суду від 12.09.2018 у справі № 205/6983/16–ц / Єдиний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76615281> (дата звернення: 29.01.2020).
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.
4. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18> (дата звернення: 29.01.2020).
5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 29.01.2020).
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#n4905> (дата звернення: 29.01.2020).
7. Банчук О., Каменев М., Крапивін Є., Малишев Б., Петраковський В., Цапок М. Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні. Київ : Москаленко О.М., 2019. 140 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n274> (дата звернення: 29.01.2020).
9. Коцинець В., Кушакова-Костицька Н., Палійчук О. Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 93–101.
10. Полянський Ю.Є. Про деякі процедурні питання призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України. «Творчий шлях ученого: до 80-річчя професора В.В. Долежана» : матер. кругл. столу / відп. ред. Н.М. Бакаєнова; уклад.: І.О. Кісліцина, М.О. Деменчук, С.І. Єленич; МОН України, НУ «ЮА». Одеса : Юридична література, 2018. С. 98–99.