

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

### LEGAL RESPONSIBILITY AS AN EFFECTIVE MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

Циганок С.В., к.ю.н., докторант

*Науково-дослідний інститут публічного права*

У статті розглядаються різні аспекти встановлення та застосування юридичної відповідальності до прокурорів. Аналізуються різні міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність прокуратури, а саме Стандарти професійної відповідальності та положення про основні обов'язки та права прокуратури та Керівні принципи прокурорів. На підставі компаративістичного аналізу робиться висновок про те, що в рамках Закону України «Про прокуратуру» необхідно конкретизувати підстави та межі дисциплінарної відповідальності та розширити види дисциплінарних стягнень. Доводиться теза, що з метою дотримання принципів відкритості та підзвітності органів прокуратури необхідно надати право представникам громадськості брати участь у відкритих засіданнях Кваліфікаційної дисциплінарної комісії прокурорів, на яких розглядаються питання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Визначено, що Основний закон України забороняє врегулювати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами, лише на підставі закону можна встановити вид та міру відповідальності за вчинений проступок. Зроблено висновок, що до прокурорів інститут адміністративної відповідальності застосовується з такими особливостями: 1) спеціальне законодавство про прокуратуру конкретизує саме порядок, умови та підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; 2) на теоретичному рівні адміністративна відповідальність прокурорів є недосконало розробленою, що ускладнює порядок та умови притягнення прокурорів до відповідальності; 3) адміністративна відповідальність встановлюється у випадках, які передбачені адміністративним законодавством, зокрема на основі спеціального та дисциплінарного законодавства; 4) до прокурорів адміністративні санкції здебільшого застосовуються у вигляді попереджень та адміністративних штрафів; 5) чинним законодавством значну увагу приділено адміністративній відповідальності прокурорів за вчинення ними корупційних правопорушень, що позитивно впливає на розвиток європейських засад у системі правового регулювання, а також значно підвищує рівень довіри громадян до органів прокуратури.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, прокуратура, міжнародні стандарти, Керівні принципи.

The article discusses various aspects of establishing and applying legal liability to prosecutors. The various international legal acts regulating the activity of the prosecutor's office are analyzed, namely the Standards of Professional Responsibility and the Provisions on the Basic Duties and Rights of the Prosecutor's Office and the Guidelines of Prosecutors. On the basis of comparative analysis, it is concluded that the framework Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" should specify the grounds and limits of disciplinary responsibility and extend the types of disciplinary sanctions. It is argued that in order to observe the principles of openness and accountability of prosecuting authorities, it is necessary to give the right to members of the public to participate in open meetings of the Qualifying Disciplinary Commission of Prosecutors, which address the issues of disciplinary responsibility of prosecutors. It is determined that the Basic Law of Ukraine forbids to regulate these issues by by-laws, only on the basis of the law it is possible to establish the type and degree of responsibility for the offense. It is concluded that the institute of administrative responsibility is applied to prosecutors with the following features: 1) the special legislation on the prosecutor's office specifies exactly the procedure, conditions and grounds for bringing the prosecutor to disciplinary responsibility; 2) at the theoretical level, the administrative responsibility of prosecutors is poorly designed, which complicates the procedure and conditions for prosecuting prosecutors; 3) administrative responsibility is established in the cases provided for by the administrative legislation, in particular on the basis of special and disciplinary legislation; 4) administrative sanctions are generally applied to prosecutors in the form of warnings and administrative fines; 5) the current legislation pays considerable attention to the administrative responsibility of prosecutors for committing corruption offenses, which positively influences the development of European principles in the system of legal regulation, and also significantly increases the level of public confidence in the prosecuting authorities.

**Key words:** legal responsibility, administrative responsibility, disciplinary responsibility, prosecutor's office, international standards, guidelines.

Юридична відповідальність займає чільне місце в механізмі правового регулювання діяльності прокуратури та полягає в сукупності певних правових заходів і засобів, які застосовуються при будь-якому порушенні зазначеної діяльності з метою попередження правопорушень та приведення механізму оптимального регулювання в належний стан.

Адже дієвий механізм притягнення прокурорів до 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 проступки прокурорів та невідворотності відповідальності зацікавлена сама система прокуратури в будь-якій державі, оскільки це є інструментом як підвищення професіоналізму, так і самоочищення системи від тих співробітників, які своїми діями підривають суспільну довіру до інституції [1].

**Метою статті** є на підставі компаративістичного аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність прокуратури, визначити проблемні питання у встановленні юридичної відповідальності прокурорів за вчинення правопорушень.

Питання юридичної відповідальності досліджували різні науковці та практики, що стосується особливостей відповідальності прокуратури за вчинені правопорушення, то їх досліджувала невелика кількість науковців. Розроблення та впровадження належної процедури притягнення до юридичної відповідальності визнається гарантією незалежності прокурора. Тому, враховуючи актуальність питання відповідальності прокурорів, Міжнародна Асоціація прокурорів (далі – Асоціація) прийняла Стандарти професійної відповідальності та положення про основні обов'язки та права прокуратури (далі – Стандарти) [2], де у ст. 1 встановила зобов'язання, яких мають дотримуватися прокурори у своїй діяльності:

- 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 обвинуваче-

ного доказ буде оголошений згідно із законом або вимогами справедливої судового розгляду;

7) завжди служити публічним інтересам і захищати їх;

8) поважати, захищати і відстоювати загальні принципи людської гідності та прав людини.

За порушення встановлених правил країни у своєму національному законодавстві можуть встановлювати різні види відповідальності для порушників-прокурорів. Ці міжнародні норми були враховані і в законодавстві України, що регулює питання відповідальності прокурорів.

У процесі вирішення питання про притягнення прокурорів до юридичної відповідальності необхідно дотримуватися принципу законності. Відповідно до зазначеного принципу, який є міжнародним стандартом, склад проступку (його об'єктивна сторона) має визначатися в законі. В Україні цей принцип закріплений у ст. 92 Конституції, яка передбачає, що тільки закони України мають визначати діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22) [3].

Конституційний Суд України у своєму рішенні [4] 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.

Таким чином, Основний закон України забороняє врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами, лише на підставі закону можна встановити вид та міру відповідальності за вчинений проступок.

До прокурорів, в діяннях яких містяться ознаки правопорушення, можуть бути застосовані такі види юридичної відповідальності: цивільна, дисциплінарна, адміністративна та кримінальна.

Відповідно до ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [5].

Щодо адміністративної відповідальності прокурорів, то Закон України «Про прокуратуру» [6] від 14.10.2014 р. № 1697-УП у ст. 20 «Відповідальність прокурора» передбачає, що шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, відшкодовується державою незалежно від його вини в порядку, визначеному законом.

Отже, до основних ознак адміністративної відповідальності у сфері діяльності прокуратури можна зарахувати такі:

1) визначається публічно-владним характером, оскільки виникає у сфері діяльності прокуратури;

2) об'єктом відповідальності є правовідносини у сфері діяльності прокуратури;

3) виникає у процесі встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення у сфері діяльності прокуратури;

4) адміністративній відповідальності підлягають як юридична особа – прокуратура (органи прокуратури), так і фізичні особи (посадові особи прокуратури) – прокурори;

5) містить чіткий перелік суб'єктів, які мають право накладати адміністративну відповідальність;

6) притягнення прокурорів до адміністративної відповідальності не виключає змоги притягти їх до спеціальної дисциплінарної відповідальності;

7) передбачає накладення визначених адміністративних санкцій із метою припинення та попередження правопорушень у сфері діяльності прокуратури [7].

До прокурорів інститут адміністративної відповідальності застосовується з такими особливостями: 1) спеціальне законодавство про прокуратуру конкретизує

саме порядок, умови та підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; 2) на теоретичному рівні адміністративна відповідальність прокурорів є недосконало розробленою, що ускладнює порядок та умови притягнення прокурорів до відповідальності; 3) адміністративна відповідальність устанавлюється у випадках, які передбачені адміністративним законодавством, зокрема на основі спеціального та дисциплінарного законодавства; 4) до прокурорів адміністративні санкції здебільшого застосовуються у вигляді попереджень та адміністративних штрафів; 5) чинне законодавство значну увагу приділяє адміністративній відповідальності прокурорів за вчинення ними корупційних правопорушень, що позитивно впливає на розвиток європейських засад у системі правового регулювання, а також значно підвищує рівень довіри громадян до органів прокуратури.

Ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» встановлює підстави для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності [6]. Крім того, Кримінально-процесуальний кодекс України прямо встановлює низку обов'язків прокурорів, під час порушення яких вони можуть підлягати дисциплінарній відповідальності на підставі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків (ст. 130 КПК) [8].

Оскільки прокуратура відіграє провідну роль у правоохоронній діяльності на 17-й сесії Комісії ООН щодо запобігання злочинності та кримінального правосуддя (Відень, 14–18 квітня 2008 р.), була прийнята Резолюція, яка закликає до «Зміцнення верховенства права за допомогою підвищення чесності, невідчужуваності органів прокуратури» [9].

З огляду на зазначену Резолюцію, а також рішення Венеціанської комісії були надані рекомендації міжнародних інституцій з удосконалення законодавства та практики у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні. Зазначені рекомендації, 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 їхньої 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 [1].

Аналіз європейських нормативно-правових актів, що регулюють питання діяльності прокуратури, показав, що, як правило, питання відповідальності прокурорів взагалі та дисциплінарної зокрема детально врегульовуються у спеціальному законі. Це робиться, в першу чергу, з метою унеможливлення використання дисциплінарних проваджень як важеля тиску на прокурорів та забезпечення якісної роботи і підзвітності усередині самої прокуратури.

Таким чином, проведений нами аналіз чинного міжнародного законодавства та нормативно-правових актів України з питання врегулювання діяльності прокурорів дав змогу дійти таких результатів:

– необхідно стандартизувати процедуру притягнення до відповідальності прокурорів шляхом внесення змін у рамковий Закон України «Про прокуратуру»;

– визнавати дисциплінарним проступком лише ті порушення прокурором, які прямо зазначені в законі;

– розширити перелік дисциплінарних стягнень;

– надати дозвіл представникам громадськості бути присутніми на засіданнях Комісії під час розгляду питань про відповідальність прокурорів.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. Київ : Москаленко О.М., 2019. 140 с. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1548703302disciplinary%20responsibility%20of%20prosecutors%20in%20ukraine\\_ukr.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1548703302disciplinary%20responsibility%20of%20prosecutors%20in%20ukraine_ukr.pdf).
2. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 р. URL: [https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iapassociation.org/getattachment/ResourcesDocumentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. 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, частин 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 р.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>.
6. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
7. Циганок С.В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017. 211 с.
8. Кримінально процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4651-17/find?text=%EF%EE%FF%F1+%EF%F0%EE%EA>.
9. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice resolution 17/2. URL: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf).