

**Ю. В. УДАРЦОВ**

Генеральна Прокуратура України, м. Київ

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ  
ПРОКУРАТУРИ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОННОСТІ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 124–129

*В умовах реалізації судово-правової реформи в Україні, коли відбувається перерозподіл повноважень між правоохоронними органами, дотримання законності в діяльності органів прокуратури має бути зразковим. Розглядаються актуальні питання посилення ролі прокуратури в державному механізмі забезпечення законності за рахунок оптимізації відповідальності її посадових осіб.*

Як відомо, відповідно до ст. 1 Основного Закону Україна є демократичною та правовою державою. Відповідний рівень правового порядку в ній обумовлений ступенем дотримання режиму законності. Це стосується функціонування в режимі законності як усього державного механізму, так і його окремих складових, особливо органів прокуратури, які безпосередньо беруть участь у боротьбі зі злочинністю. Виходячи з тієї ролі, яку вони відіграють в життєдіяльності суспільства, рівень дотримання законності в їхній діяльності має бути зразковим. Зазначена проблема актуальна і нині набуває особливої гостроти, коли в умовах модернізації країни за рахунок реалізації судово-правової реформи відбувається перерозподіл повноважень між правоохоронними органами.

Питанням відповідальності посадових осіб прокуратури, у тому числі і за порушення законності, присвячені праці таких науковців, як: А. П. Альохін, О. М. Бандурка, М. М. Вопленко, В. М. Гаращук, Ю. М. Грошовий, М. В. Косюта, С. Г. Новиков, В. Т. Нор, А. В. Пшонка. Ними під законністю розуміється суворе, неухильне дотримання та виконання чинного законодавства усіма суб'єктами права. Під законністю також розуміється суспільно-політичний режим точної і неухильної реалізації положень законів та інших нормативних актів усіма суб'єктами

суспільних відносин у сфері правотворчості та реалізації правових норм [1, 49]. Враховуючи велике теоретичне і практичне значення проблеми “законності”, автори наукових праць з державного управління і адміністративного права пропонують її розв'язання за такими основними напрямками: недопущення порушень у роботі органів державної влади, їх посадовими особами тих вимог і приписів, що закріплені у чинних законах і підзаконних актах, і якими вони користуються повсякчас при виконанні службових обов'язків; виховання працівників апарату управління у суворому дотриманні законності та державної дисципліни; своєчасному й оперативному виявленні, припиненні і встановленні таких порушень; відновлення порушених прав та законних інтересів громадян, громадських організацій; встановлення причин та умов, які цьому сприяють; притягнення до відповідальності винних у порушенні законності; вжиття заходів, спрямованих на усунення причин та умов порушення законності і дисципліни; створення умов невідворотності відповідальності у випадку їх порушення [2, 605; 3, 37].

Разом з тим, на сьогодні питання про обсяг, причини та умови, що сприяють порушенням законності з боку як органів, так і посадових осіб прокуратури, та шляхи їх усунення залишаються малодослідженими. Виходячи з цих

міркувань, цікавим і таким, що заслуговує на увагу, може бути погляд на необхідність посилення ролі прокуратури в державному механізмі забезпечення законності за рахунок оптимізації відповідальності її посадових осіб.

Слід зазначити, що зміст поняття “законність” також передбачає наявність науково обґрунтованих правових норм, які відповідають Конституції та законам України, вимогам формальної логіки та законодавчої техніки, враховують реалії сьогодення та спрямовані на майбутнє [4, 66]. Тому одним із основних об’єктивних чинників, які сприяють відхиленням від принципу законності у діяльності посадових осіб прокуратури, є нестабільність законодавства. Численні зміни і доповнення до чинного законодавства створюють особливі труднощі для посадових осіб прокуратури, в полі зору яких перебувають кілька сфер правового регулювання. Основними типовими ситуаціями у правозастосуванні є такі: прогалини в законодавстві; наявність в ньому протиріч, що уможлиблює прийняття рішень на власний розсуд правозастосовника; неврахування результатів застосування правового експерименту; колізії між правовими нормами, а також можливість використання оціночних правових понять [5, 24].

Особливої актуальності ця проблема набуває у зв’язку з набранням чинності нового Кримінально-процесуального кодексу України, яким було внесено доволі велику кількість змін у чинне законодавство. Тому на сьогодні необхідно оперативно фіксувати інформацію про зміни у законодавстві з централізованих інформаційних систем та відстеження нормотворчої діяльності у державі. Цей напрям роботи має стати функціональним обов’язком і внутрішньою потребою кожної посадової особи органів прокуратури.

Стосовно досліджуваної проблеми можна також виокремити і два основні суб’єктивні чинники, що сприяють порушенням режиму законності у діяльності посадових осіб органів прокуратури. По-перше, це низький рівень професійної підготовки прокурорів, зумовлений недоліками навчально-виховного процесу в юридичних, зокрема, спеціалізова-

них навчальних закладах, коли при засвоєнні знань та навичок недостатньо враховуються особливості правозастосовної діяльності у цій сфері. По-друге, низький рівень правосвідомості, що проявляється у їх безпринциповості, підвищеній чутливості до зовнішніх впливів, нечесності і користолюбстві, виборі недопустимих засобів для забезпечення професійної кар’єри. Тому не можна не погодитися з Ю. Грошевим та В. Нор, що “сама вимога додержання законності має не лише політичний і юридичний характер, а й моральний. Порушення законності завжди є водночас порушенням приписів і вимог моральності” [6, 59]. Продовжуючи цю думку, автори підкреслили, що “предметом етики правоохоронної діяльності мають бути відносини та ситуації, що виникають при застосуванні закону, які або непередбачені чинним законодавством, або закон надає певний вибір дій органу чи особі, які здійснюють цю діяльність” [6, 63].

Порушення етичних норм з боку посадових осіб прокуратури може призвести до появи у них комплексу негативних рис, так званої професійної деформації, яка спричиняє підвищений рівень самовпевненості через наявність владних повноважень, породжує прояви грубого, зневажливого ставлення до людей, що межують з цинізмом, схильність до процесуального спрощення при застосуванні норм права. Не випадково у Законі України “Про прокуратуру” [7] передбачено, що прокурорами і слідчими можуть бути особи, які мають не лише необхідні ділові, а й моральні якості (ч. 1 ст. 46). Про це свідчать і положення Наказу Генерального Прокурора України “Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України” [8], які вимагають суворого дотримання певних критеріїв підбору кадрів на ці посади. Вирішальними при цьому мають бути професіоналізм, високі моральні якості, відданість дорученій справі, принципівість, непримиренність до будь-яких порушень закону.

Актуальною є і проблема припущення “помилки” посадовими особами прокуратури у правозастосуванні. Вони, як правило, зумовлені неправильною оцінкою посадовими особами прокуратури фактичних і юридич-

них аспектів тих чи інших життєвих ситуацій. Тому не можна погодитись з точкою зору С. Новикова, який не заперечував саму можливість помилок у роботі прокурорів, які зумовлені об'єктивними обставинами, а отже, і є неминучими у їх практичній правозастосовчій діяльності [9, 52].

Разом з тим, слід зазначити, що ототожнювати помилку і прояв сваволі неприпустимо. На нашу думку, саме помилка, якщо вона навіть може бути постановлена комусь у провину, має необережний характер, що ж до сваволі, то вона завжди умисна [10, 200]. Звідси, ми поділяємо думку М. Вовченко про те, що кожна “помилка у правозастосуванні, якої припустились у сфері реалізації політичної влади при виконанні функцій державного управління, порушує принцип твердої і послідовно запроваджуваної законності в діяльності органів, уповноважених на застосування правових норм” [11, 39].

Основне місце у нормативному регулюванні функціонування прокуратури займають відомчі накази, які видаються по кожному напрямку діяльності. У них більш детально прописується алгоритм дій, які необхідно виконати при дослідженні кожної життєвої ситуації. Дотримання їх положень є важливою передумовою успішного виконання покладених на прокуратуру функцій. Тому будь-які порушення прокурорсько-слідчими працівниками законності та службової дисципліни, у тому числі невиконання приписів відповідних наказів, підривають авторитет прокуратури, завдають шкоди інтересам держави.

Питання, що пов'язані із дисциплінарною відповідальністю працівників прокуратури, регламентуються “Дисциплінарним статутом прокуратури України” [12]. Підставою притягнення їх до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, протиправного порушення службових обов'язків, або порушення вимог Конституції і законів України та виданих щодо їх порушення наказів і вказівок, а також порушення обмежень за посадою і недотримання загальноновизнаних моральних вимог. Це може бути невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, а також проступок, який

порочить прокурорсько-слідчого працівника. Щодо дисциплінарних стягнень, то ними є: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знака “Почесний працівник Прокуратури України”; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину.

На сьогодні у прокуратурі, як правило, застосовується класична модель реалізації дисциплінарної відповідальності. Як зазначає А. В. Пшонка: “В сучасних умовах вирішення питання про дисциплінарну відповідальність прокурорських працівників здійснюється дисциплінарно-владними суб'єктами фактично одноособово” [13, 49]. Проте у вирішенні питань притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності мають бути і колегіальні засади. Так, наприклад, повноваження із розгляду скарг про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів має Вища рада юстиції. Саме вона є тим бар'єром, який може попередити помилку у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність підлеглих працівників прокуратури. Звідси, досить виваженим виходом із зазначеної ситуації є колегіальне вирішення питання про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури, а відтак створення колегіальних суб'єктів, уповноважених накладати дисциплінарні стягнення на прокурорсько-слідчих працівників — дисциплінарних комісій на рівні областей та Вищої дисциплінарної комісії.

Тому їх інституціонування дасть можливість підвищити об'єктивність у прийнятті рішень та звести до мінімуму ризик помилок. Ці заходи сприятимуть зменшенню “плинності” кадрів, підвищать стабільність системи органів прокуратури в цілому [13]. Їх діяльність також зобов'яже прокурорів усіх рівнів вживати вичерпні заходи щодо задоволення обґрунтованих звернень і реального поновлення порушених прав громадян, застосовуючи у повному обсязі надані законом повноваження. Саме на це спрямовує і Наказ Генерального Прокурора України “Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України” № 9гн-2005 (п. 1.3) [14].

Чинним законодавством [15] передбачена відповідальність посадових осіб, у тому числі і прокуратури, за неправомірну відмову у наданні інформації, несвоєчасне або неповне її надання та надання інформації, що не відповідає дійсності. Це стосується випадків, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України “Про інформацію” [16], “Про звернення громадян” [17] та “Про доступ до судових рішень” [18]. Зважаючи на це, при виявленні фактів неналежного розгляду посадовими особами прокуратури скарг та заяв громадян, ненадання або несвоєчасного надання посадовими особами прокуратури відповідей, а також відповідей, які містили неповну або недостовірну інформацію щодо викладених заявником доводів, працівники прокуратури також підлягають відповідальності. На посадових осіб прокуратури також поширюється дія Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” [19], тому й за вчинення корупційних діянь вони притягуються до відповідальності.

Потрібно звернути увагу на те, що правопорушення, пов’язані з порушенням режиму законності в діяльності прокуратури, можуть бути вчинені у формі дій чи бездіяльності, а також мати як навмисний, так і ненавмисний характер. Умисні незаконні рішення і дії прокурорських працівників мають, як правило, корисливу вмотивованість при зловживанні службовим становищем, або пояснюються кар’єристськими міркуваннями та побоюванням негативної реакції з боку керівництва. Це стосується, наприклад, підтримання державного обвинувачення всупереч його явній необґрунтованості, або “приписок”, які вносяться в окремі показники прокурорської діяльності, тощо. При вчиненні цих правопорушень умисел окремих працівників прокуратури, особливо щодо наслідків порушень, має здебільшого непрямий характер. Що ж стосується необережної вини, то вона, виходячи з загальних положень теорії юридичної відповідальності, може мати характер як недбалості, так і самовпевненості.

Тому важливе значення для оцінювання порушень режиму законності в діяльності

посадових осіб прокуратури має об’єктивна оцінка, з одного боку, їх внеску у справу зміцнення законності, принциповості реагування на правопорушення, а з другого — обсяг і характер відхилень від закону при використанні або невикористанні покладених повноважень. Така оцінка робиться в ході їх атестації, порядок проведення якої визначається “Положенням про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України” [20].

Атестування має на меті сприяти забезпеченню оптимальної розстановки кадрів і є важливим засобом оцінки їх ділових і особистих якостей та усунення недоліків у роботі і в поведінці. Тому саме об’єктивна оцінка роботи працівника, характеристика його ділових і особистих якостей проводиться саме під час атестування.

Щодо висновку про ділові та моральні якості працівника, то він робиться на основі глибокої перевірки знання ним дорученого напряму роботи, нормативних актів, керівних документів та вказівок щодо його професійних обов’язків, а також працелюбства, добросовісності та дисциплінованості. При цьому обов’язково потрібно враховувати багатифункціональний характер діяльності прокуратури і труднощі організаційного та кадрового забезпечення окремих ділянок роботи. Лише такий підхід дасть змогу правильно оцінити стан законності в межах системи органів прокуратури або її окремого органу та вжити відповідних заходів для підвищення його рівня.

І на останнє слід зазначити, що значна частина випускників юридичних ВНЗ, яких після навчання направляють для проходження служби в органи прокуратури, в психологічному відношенні виявляються не завжди професійно підготовленими. Невідповідність їх індивідуально-психологічних якостей специфічним, інколи жорстким вимогам професійної діяльності нерідко сприяє передчасній появі у багатьох із них різного роду нервово-психічних розладів і, як наслідок, незадоволення посадовим становищем, що спонукає їх залишити службу в прокуратурі або перейти на службу в інші правоохоронні органи.

Тому ретельний психологічний добір із застосуванням наукових методик, різних форм тестування є необхідним для своєчасного вжиття відповідних заходів, включаючи добір кандидатів на навчання, які б відповідали таким вимогам, як: розвинене політичне мислення, бездоганна чесність, принциповість, об'єктивність і справедливість, витримка, пильність (без переростання її в надмірну підозрілість), коректність [21, 64–65]. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на вжиття додаткових організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення формування кадрів прокуратури за критеріями високої правосвідомості. При цьому доцільно затвердити в законодавчому порядку перелік кваліфікаційних вимог, що висуваються до прокурорів [22, 38]. Їх сукупність у напрямі додержання норм професійної етики і вимог правової культури можна узагальнити спільними зусиллями науковців і практиків і викласти в спеціальному Кодексі правил професійної поведінки, тим більше, що його проект уже існує. Положення цього кодексу мають бути спрямовані на те, щоб діяльність органів прокуратури та її посадових осіб завжди здійснювалась у режимі законності.

Україна має багату національну традицію забезпечення законності у функціонуванні всього державного механізму, роль прокуратури в якому зростає. Проблема дотримання режиму законності нині набуває особливої гостроти, коли в умовах реалізації судово-правової реформи в Україні відбувається перерозподіл повноважень між правоохоронними органами. Тому дотримання законності в діяльності органів прокуратури має бути зразковим. Зазначена проблема може бути розв'язана шляхом упровадження основних організаційно-правових заходів, які мають бути спрямовані на забезпечення діяльності органів прокуратури та її посадових осіб у режимі законності за такими основними напрямками: відстеження нормотворчої діяльності в державі; запобігання "помилкам" у правозастосуванні; запровадження колегіального вирішення питання про дисциплінарну відповідальність посадових осіб; вжиття вичерпних заходів щодо задоволення обґрунтованих

звернень і реального поновлення порушених прав громадян; посилення ролі атестування як важливого засобу оцінювання ділових і особистих якостей та усунення недоліків у роботі й поведінці та прийняття спеціального нормативно-правового акту — Кодексу професійної етики співробітника прокуратури.



## Література

1. Пилипенко П. Д., Гришук В. К., Кельман М. С. та ін. Основи правознавства: Навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і допов. — Л.: Магнолія плюс; СПД ФО В. М. Піча, 2006. — 467 с.
2. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. — 672 с.
3. Гарашук В. М. Деякі питання характеристики способів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні // Проблеми законності / Респ. міжвідом. наук. зб. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. — Вип. 33. — С. 37–44.
4. Соловійов В. М. Президентський контроль як спосіб забезпечення законності в державному управлінні України // Інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. Адміністрації Президента України. — 2004. — № 4. — С. 64–68.
5. Волленко Н. Н. Теоретические проблемы режима законности в применении норм права: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. — М. — 1984. — 32 с.
6. Грошовой Ю. М., Нор В. Т. Мораль и уголовно-процессуальная деятельность // Проблемы соц. законности. — Вып. 17. — Х.: 1986. — С. 58–64.
7. Закон України "Про прокуратуру" від 05.11.1991 // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
8. Наказ Генерального прокурора України "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України" № 2 від 28.10.2002 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uazakon.com/>
9. Новиков С. Г. К вопросу о теоретическом обеспечении деятельности прокуратуры // Науч. инф. по вопр. борьбы с преступностью. — № 62. — М.: 1980. — С. 47–60.
10. Косюта М. В. Прокуратура України: Навч. посіб. — Одеса: Юрид. л-ра. — 2002. — 312 с.
11. Волленко Н. Н. Ошибки в правоприменении: понимание и виды // Сов. государство и право. — 1981. — № 4. — С. 38–45.
12. Постанова Верховної Ради України "Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України" від 6 листопада 1991 р. № 1796-XII.

13. Пшонка А. В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: Автореф. дис. канд. юрид. наук. — Х., 2006. — 22 с.

14. Наказ Генерального Прокурора України "Про організацію роботи з розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України" від 28.12.2005. № 9гн-2005 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // ВВР Української РСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.

16. Закон України "Про інформацію" від 02.10.1992 // ВВР України. — 1992. — № 48. — Ст. 651.

17. Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 № 393/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

18. Закон України "Про доступ до судових рішень" від 22.12.2005 // ВВР України. — 2006. — № 15. — Ст. 128.

19. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-17 // Голос України. — № 107. — 2011. — 15 черв.

20. Наказ Генерального Прокурора України "Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України" від 9 вересня 1998 року № 2223 ц. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>

21. Нор В. Т. Юридическая этика и формирование профессиональных качеств работников правоохранительных органов // Вестн. Львов. ун-та. / Сер. Юрид. — Вып. 24, 1986. — С. 64–65.

22. Клигман А. В прокуроры — через квалификационный отбор // Российская юстиция. — 1995. — № 2. — С. 38–44.

*Визначено доцільність та необхідність упровадження організаційно-правових заходів, що спрямовані на забезпечення діяльності органів прокуратури та її посадових осіб у режимі законності за визначеними основними напрямками: відстеження нормотворчої діяльності в державі; запобігання "помилкам" у правозастосуванні; запровадження колегіального вирішення питань про їх дисциплінарну відповідальність; вжиття вичерпних заходів щодо задоволення обгрунтованих звернень і реального поновлення порушених прав громадян; посилення ролі атестування як важливого засобу оцінювання ділових і особистих якостей та усунення недоліків у роботі, дотримання етичних норм та ін.*

*Определена целесообразность и необходимость внедрения организационно-правовых мер, направленных на обеспечение деятельности органов и ее должностных лиц в режиме законности по определенным основным направлениям: отслеживание нормотворческой деятельности в государстве, предупреждение "ошибок" в правоприменении; введение коллегиального решения вопроса об их дисциплинарной ответственности; принятие исчерпывающих мер по удовлетворению обоснованных обращений и реального восстановления нарушенных прав граждан; усиление роли аттестации как важного средства оценки деловых и личных качеств и устранения недостатков в работе, соблюдение этических норм и др.*

*Are determined the feasibility and necessity of introducing organizational and legal measures aimed at ensuring the work of prosecutors and public officials using the law, in certain key areas: tracking legislative activity in the country, warning of "errors" in law enforcement, the introduction of collegial decision on their disciplinary responsibility, to take all necessary measures to meet reasonable requests and actual restoration of the rights of citizens, strengthening the role atestuvannya as an important means of evaluation of the business and the personal qualities and deficiencies in the work ethics and others.*

Надійшла 6 листопада 2012 р.