

## СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.15421/392067>

Іщук Д. О.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

### ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ RESPONSIBILITY OF THE SPECIALIZED ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства надано характеристику юридичній відповідальності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Встановлено, що, незважаючи на досить детальну регламентацію законами та підзаконними нормативно-правовими актами окремих положень дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури, у тому числі і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, основна увага приділена процесуальним та процедурним аспектам, тоді як безпосередньо підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності потребують значного уточнення та конкретизації.

З'ясовано, що окремі, зокрема, процесуальні та процедурні питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності регламентуються низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури визначає порядок зупинення повноважень прокурора у зв'язку зі звільненням його з адміністративної посади, а також відстороненням прокурора від посади під час дисциплінарного провадження.

Наголошено, що Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів визначає процедурні питання порядку дисциплінарного провадження щодо прокурорів: відкриття дисциплінарного провадження; проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та прийняття ним рішення.

Зроблено висновок, що право регресної вимоги держави до прокурора в розмірі виплаченої державою матеріальної та моральної шкоди має базуватися на факті неналежного виконання прокурором своїх посадових повноважень внаслідок скоєння ним як кримінально караного діяння, так і адміністративного правопорушення. Отже доцільним було б внести зміни до ч. 2 статті 20 Закону України «Про прокуратуру» та викласти її в такій редакції: «Держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили, або в разі набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності».

**Ключові слова:** відповідальність, прокурор, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, правове регулювання.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, the characteristic of legal responsibility of the Specialized Anti-corruption Prosecutor's Office of Ukraine is presented. It is established that today, in spite of sufficiently detailed regulation of laws and by-laws and regulations of certain provisions of disciplinary responsibility of prosecutors, including the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the main attention is paid to procedural and procedural aspects of the focus, significant refinement and concretization.

It has been found that some, in particular, procedural and procedural issues of prosecuting prosecutors are subject to a number of by-laws. Thus, the Regulations on the Organization of Personnel in the Prosecutor's Offices determine the procedure for suspension of the prosecutor's powers in connection with his dismissal from office, as well as the removal of the prosecutor from office during disciplinary proceedings.

It is emphasized that the Regulations on the procedure of work of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors determine the procedural issues of the procedure of disciplinary proceedings against prosecutors, in particular: the opening of disciplinary proceedings; conducting a disciplinary complaint review; consideration of the conclusion about the presence or absence of disciplinary misconduct of the prosecutor and decision-making. It is concluded that the right of recourse of the state to the prosecutor in the amount of material and moral damages paid by the state should be based on the fact that the prosecutor improperly fulfills his / her powers due to his / her criminal act and administrative offense.

Therefore, it would be expedient to amend Article 20, paragraph 2, of the Law of Ukraine on the Prosecutor's Office and to state it in the following wording: the prosecutor of a criminal offense on the conviction of the court against him, which has come into force, or in case of the entry into force of a court decision on bringing the prosecutor to administrative responsibility.

**Key words:** responsibility, prosecutor, specialized anti-corruption prosecutor's office, legal regulation.

**Постановка проблеми.** Найбільшою перепороною до економічного зростання та демократичного розвитку держави, здатною поставити під загрозу будь-які позитивні зрушення і перетворення, є корупція, яка нівелює принцип верховенства права, заважає повноцінній реалізації прав і свобод громадян, розвитку громадянського суспільства. Звернення до світового досвіду функціонування інституцій, подібних Спеціалізованій антикорупційній прокурату-

рі в Україні, та критичний аналіз чинного законодавства є джерелом пошуку шляхів удосконалення ефективності її діяльності [1, с. 32]. Зазначене є неможливим без вдосконалення правового статусу цього відомства, важливим елементом якого є юридична відповідальність.

**Стан дослідження.** Проблема діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури викликає неабиякий інтерес у вітчизняних правників. Зокре-

ма їй приділяли увагу О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський, О.О. Тихомиров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов, А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волощенко та багато інших. Незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені відповідальності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Саме тому **мета статті** – розглянути проблему відповідальності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій літературі виділяють ознаки, які стосуються саме працівників прокуратури як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності: 1) правові норми про відповідальність працівників прокуратури за порушення на службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності. Це характерно для багатьох видів діяльності, не лише для відносин державної служби; 2) для цих працівників встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються за межами посади. Це постає із суті правоохоронних відносин, які характеризуються значущістю та важливістю, незамінністю для суспільства, високим тиском через наявність владно-примусових повноважень; 3) існують спеціальні заходи відповідальності працівників прокуратури за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця). При цьому є зв'язок із першою ознакою, фактично це її вияв: для специфічної діяльності – специфічна відповідальність. Можна говорити навіть про вияв принципу індивідуалізації відповідальності; 4) притягнення прокурора до відповідальності за правопорушення не виключає того, що ці ж його дії можуть бути кваліфіковані як інший вид правопорушення (наприклад, адміністративна відповідальність за порушення правил техніки безпеки може настати після застосування заходів дисциплінарної відповідальності за це правопорушення) [2, с. 160].

Зважаючи на важливість відповідальності як елементу правового статусу, слід зазначити, що прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури несуть дисциплінарну, адміністративну, а також кримінальну відповідальність.

Кримінальна відповідальність може наставати за ті злочини, спеціальним суб'єктом яких є у тому числі й прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, серед них: ст. 374 КК України (Порушення права на захист, що полягає у недопущенні чи ненаданні своєчасно захисника, а також іншому грубому порушенні права підозрюваного, обвинуваченого на захист, вчинене слідчим, прокурором або суддею), ст. 387 КК України (Розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування), ст. 368 КК України (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою) та за інші злочинні дії, пов'язані з порушен-

ням прокурором своїх повноважень як представника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Адміністративна відповідальність характеризується застосуванням адміністративного примусу в формах запобіжного заходу, міри відповідальності, засобу адміністративно-процесуального забезпечення, що здійснюються від імені держави його представниками – посадовими особами або судом (суддями) [3].

Важливе значення має запобігання корупції в самій прокуратурі. Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено притягнення до адміністративної відповідальності за такі корупційні правопорушення, скоєні у тому числі й працівниками Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Статтею 54 Закону України «Про прокуратуру» передбачено звільнення прокурора в разі набрання законної сили судового рішення про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення. Суд, що ухвалив судове рішення, яким визнав прокурора винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», після набрання такого рішення законної сили повідомляє про це особу, уповноважену цим Законом приймати рішення про звільнення прокурора, яка звільняє цього прокурора з посади у триденний строк із дня отримання копії відповідного судового рішення.

Дисциплінарна відповідальність прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» настає за таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [4].

Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

Деякі з перелічених підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності потребують очевидного уточнення. У п. 2 Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України присутнє офіційне, нормативне роз'яснення змісту дій, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, чесності та неупідкупності органів прокуратури, а саме вчинення дій, що містять ознаки корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших кримінальних правопорушень; керування транспортними засобами у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або відмова від проходження огляду з метою виявлення стану сп'яніння та ненадання документів, які підтверджують, що прокурор не перебував у такому стані; неподання або несвоєчасне подання прокурором без поважних причин анкети доброчесності прокурора; подання в анкеті доброчесності прокурора недостовірних (у тому числі неповних) тверджень; умисне приховування достовірної інформації про вчинення іншим прокурором дій, які порушують Присягу прокурора чи вимоги Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів; протиправні позаслужбові стосунки – використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб; порушення прокурором вимог, заборон та обмежень, встановлених Законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру» [4].

Слід вказати на те, що така підстава притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності як грубе порушення правил прокурорської етики має досить нечіткий зміст і вочевидь носить суб'єктивний оціночний характер. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів не надає чітку відповідь на питання про ступінь грубості такого порушення. У розділі V цього кодексу, присвяченому відповідальності за порушення кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, лише вказано на те, що оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора може проводитися під час дисциплінарного провадження та надаватися при вирішенні питань щодо підвищення по службі, присвоєння класного чину, підготовки характеристик і рекомендацій.

Також продубльовано положення із Закону України «Про прокуратуру», що в разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Було б доцільно більш чітко описати, яке саме порушення правил прокурорської етики може вважатися досить грубим для визнання його в якості підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності.

У Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» містяться такі обов'язки держав, які стосуються дисциплінарної відповідальності

прокурорів, зокрема держави повинні вживати заходів для того, щоб дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядалася відповідно до закону, процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може піддаватися незалежному й безсторонньому перегляду (підпункт «е» пункту 5) [5].

Закон України «Про прокуратуру» досить детально регламентує питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Так, у розділі VI «Дисциплінарна відповідальність прокурора», крім підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначено саме формулювання дисциплінарного провадження як процедури розгляду відповідним органом, який здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Також у цьому розділі розглянуті питання відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки дисциплінарної скарги, розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, рішення відповідного органу, який здійснює дисциплінарне провадження, у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора, види дисциплінарних стягнень та оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження.

Окремі, зокрема процесуальні та процедурні питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, регламентуються низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури визначає порядок зупинення повноважень прокурора у зв'язку зі звільненням його з адміністративної посади, а також відсторонення прокурора від посади під час дисциплінарного провадження. Зазначено, що звільнення прокурора на підставі прийнятого Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів за результатами дисциплінарного провадження рішення щодо неможливості його подальшого перебування на посаді прокурора (накладення дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади в органах прокуратури) здійснюється уповноваженим законом керівником прокуратури у триденний строк із дати отримання копії такого рішення [6].

Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів визначає процедурні питання порядку дисциплінарного провадження щодо прокурорів, зокрема відкриття дисциплінарного провадження; проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та прийняття рішення [7].

Як зазначають деякі науковці на основі порівняльно-правового аналізу законодавства з дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури, у країнах Європи держави з не дуже стійкими традиціями незалежності органів прокуратури та невисоким рівнем дотримання ними принципу верховенства права приділяють особливу увагу законодавчому врегулюванню значної кількості нюансів дисциплінарного про-

вадження щодо прокурорів. Натомість у державах, де суспільство демонструє високу довіру до органів прокуратури, правовідносини щодо дисциплінарного провадження врегульовані дуже стисло [8]. З огляду на те, що в Україні питання дисциплінарної відповідальності прокурорів врегульовані досить детально, можна зробити висновок про значну недовіру суспільства до роботи як прокуратури, так і всього державного механізму, що зумовлено значною кількістю корупційних виявів у багатьох його ланках. Разом із цим антикорупційна реформа, яка триває в державі, частиною якої є і Спеціалізована антикорупційна прокуратура, спрямована на зміну існуючої ситуації та подолання проблеми корупції в Україні.

Стаття 66 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює, що збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку. Також ст. 68 зазначеного Закону передбачено, що фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку. Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності органів прокуратури, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку [9].

Відповідно до ч. 2 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір; інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства [9].

Згідно ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, відшкодовується держа-

вою незалежно від його вини в порядку, визначеному законом. Держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили. Норма статті не вказує на вид шкоди, заподіяної діяльністю прокурора. Вочевидь йдеться як про матеріальну, так і про моральну шкоду. Також недосить зрозумілою є позиція законодавця щодо можливості регресної вимоги лише в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили, тоді як шкода, заподіяна в разі вчинення прокурором адміністративного правопорушення, не підлягає регресному поверненню з боку винної особи.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід зазначити, нині, незважаючи на досить детальну регламентацію законами та підзаконними нормативно-правовими актами окремих положень дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури, у тому числі і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, основна увага приділена процесуальним і процедурним аспектам, тоді як безпосередньо підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності потребують значного уточнення та конкретизації.

Право регресної вимоги держави до прокурора в розмірі виплаченої державою матеріальної та моральної шкоди має базуватися на факті неналежного виконання прокурором своїх посадових повноважень внаслідок скоєння ним як кримінально караного діяння, так і адміністративного правопорушення. Отже доцільним було б внести зміни до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» та викласти її в такій редакції: «Держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили, або в разі набрання законної сили судового рішення про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Карпунцов В.В. Проблемні питання реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення / В.В. Карпунцов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Вип. 44, том 2. С. 32–35.
2. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. Підприємство, господарство і право. 2016, № 2, С. 158–161.
3. Івчук М.Ю. Юридична відповідальність працівників прокуратури України. Форум права. 2010, № 4. С. 397–401.
4. Про прокуратуру : Закон України. Перелік від 14.10.2014, № 1697-VII.
5. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників Міністрів. Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/rek\\_2000.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf).
6. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури : Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351. Офіційний вісник України, 2018, № 14, с. 94, ст. 485.
7. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (зі змінами, прийнятими Всеукраїнською конференцією прокурорів 21 грудня 2018 року).
8. Стефан Л., Печі І. Порівняльне дослідження прокурорського самоврядування у державах-членах Ради Європи. К. : Рада Європи, 2018. 78 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року, № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.5.