

ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРА К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, КАК ГАРАНТИЯ ЕГО НЕЗАВИСИМОСТИ



Анатолий ГОРЗОВ,
кандидат юридических наук,
заместитель начальника отдела
повышения квалификации
государственных служащих
органов прокуратуры Института
повышения квалификации
прокуроров Национальной
академии прокуратуры Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано нормативно-правовое закрепление и особенности реализации норм права по привлечению прокурора к дисциплинарной ответственности. Особое внимание автора сосредоточено на основаниях привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности в условиях законодательных изменений согласно евроинтеграционных процессов.

Ключевые слова: прокурор, дисциплинарная ответственность, основания дисциплинарной ответственности прокурора, гарантии независимости прокурора.

Введение. Прокуроры как носители государственной власти при осуществлении своей профессиональной деятельности независимы от любого влияния, никому не подотчетны и подчиняются только закону. Государство охраняет самостоятельность прокуратуры и независимость прокуроров, устанавливая специальные гарантии, касающиеся не только особого порядка назначения прокуроров, но и привлечения их к ответственности и увольнение с должности.

Одной из самых важных гарантий независимости прокурора является особый порядок привлечения его к дисциплинарной ответственности. Деятельность по рассмотрению и решению вопроса о дисциплинарном проступке осуществляется квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров в порядке дисциплинарного производства, с использованием специальной процедуры установленной законом.

Проблемам нормативно-правового закрепления дисциплинарной ответственности прокурора, в частности применение определенных в законода-

MOTIVELE DE ATRAGERE A PROCURORULUI LA RĂSPUNDERE DISCIPLINARĂ, CA GARANȚIE A INDEPENDENȚEI SALE

SUMAR

În articol sunt analizate reglementările juridice și caracteristicile de punere în aplicare a legii pentru atragerea procurorului la răspundere disciplinară. O atenție deosebită autorul o concentrează asupra motivelor de atragere a procurorului la măsuri disciplinare în condițiile modificărilor legislative conform proceselor de integrare europeană.

Cuvinte-cheie: procuror, răspundere disciplinară, motive disciplinare, garanții, independența procurorului.

THE GROUNDS OF THE PROSECUTOR'S DISCIPLINARY LIABILITY AS A GUARANTEE OF HIS INDEPENDENCE

SUMMARY

The article analyzes the legal framework and the peculiarities of the implementation of the law in relation to bringing the prosecutor to disciplinary responsibility. The author focuses on the grounds for bringing the prosecutor to disciplinary responsibility in the context of legislative changes in accordance with the European integration processes.

Key-words: prosecutor, disciplinary responsibility, grounds of disciplinary responsibility of the prosecutor, guarantees of the independence of the prosecutor.

тельстве оснований привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности посвящены работы таких ученых как В. Долежан, М. Косюты, В. Кошница, А. Литвака, И. Марочкина, М. Мичка, Н. Наулик, С. Подкопаева, Н. Рыбака, Г. Середы, В. Сухоноса, А. Толочко, М. Якимчука и других.

Однако, учеными не уделено должного внимания актуальным проблемам характеристики применения оснований дисциплинарной ответственности прокурора в современных условиях, порядку проведения дисциплинарного производства в отношении прокурора квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров.

Постановка задачи. Поэтому очевидной усматривается необходимость исследования нормативно-правового закрепления оснований привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности и особенностей их применения.

Результаты исследования. Для достижения поставленной цели необходимо выяснение основных теоретических понятий дисциплины, юридической ответственности и дисциплинарной ответственности, в том числе прокурора.

В условиях европейской интеграции и обновления правовой базы функционирования прокуратуры Украины, определения административно-правового статуса прокурора, порядка проведения дисциплинарных производств и применения дисциплинарных взысканий в органах прокуратуры Украины, исследования проблем функционирования правового механизма дисциплинарной ответственности прокурора становится все более актуальным для развития научной мысли.

Кроме того, с развитием института дисциплинарной ответственности прокурора, в том числе и в связи с гармонизацией Закона Украины «О прокуратуре» к европейским стандартам дисциплинарной ответственности прокуроров, изменился круг полномочий прокуроров, руководителей прокуратур и введено как новеллу в законодательстве Украины функционирование Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров.

Однако, даже с учетом таких законодательных нововведений понятие «дисциплинарная ответственность прокурора» толкуется законодательством Украины неоднозначно и является явно недостаточно разработанной. Законодатель допускает неоднозначное толкование отдельных норм о дисциплинарной ответственности прокурора. В связи с этим появилась необходимость исследования теоретико-методологической характеристики определения дисциплинарной ответственности прокурора в административно-правовой науке.

Итак, «дисциплина» (лат. *disciplina*) определенный порядок поведения людей, отвечающий сформированным в обществе нормам права и морали, а также требованиям той или иной организации [1]. Дисциплина представляет собой соответствие деятельности и поведения служащих профессиональным стандартам, предъявляемым к ним обществом и государством [2, с. 29].

Юридическая ответственность - вид социальной ответственности, суть которой заключается в

применении к правонарушителям предусмотренных законодательством санкций, которые обеспечиваются в принудительном порядке государством. Юридическая ответственность является правоотношениями между государством в лице его органов (суда, специализированных инспекций и т.д.) и правонарушителем, к которому применяют юридические санкции с негативными для него последствиями [3, с. 437].

Прокуроры при определенных условиях могут быть субъектами юридической ответственности. Статья 43 Закона Украины «О прокуратуре» предусматривает разновидность юридической ответственности – дисциплинарную ответственность прокуроров – и основания, по которым она может наступать [4].

По мнению Середы В.В. дисциплинарная ответственность - один из видов юридической ответственности - заключается в обязанности работника отвечать перед управляющим субъектом или уполномоченным органом за совершенный им дисциплинарный проступок, сущность которого заключается в невыполнении или в ненадлежащем исполнении работником возложенных на него трудовых или служебных обязанностей и понести дисциплинарные взыскания, предусмотренные законодательством Украины [6, с. 23].

«Дисциплинарная ответственность», учитывая комплексный характер, представлено как многоаспектное социально-юридическое явление, закрепленное в совокупности правовых норм, регламентирующих служебную дисциплину и различны по структуре и содержанию. Они устанавливают не только права, обязанности и ограничения в сфере деятельности прокурора, но и определяют меры поощрения и меры морального воздействия за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. Эти нормы образуют особый правовой институт служебной дисциплины прокурора, а их система характеризует такое правовое явление как «служебная дисциплина».

Таким образом, служебную дисциплину целесообразно определять как правовой режим, который непосредственно состоит в правильной реализации предоставленных прав, точном исполнении служебных обязанностей, соблюдении правил прокурорской этики и поведения прокуроров, а также в неуклонном соблюдении нормативно установленных законодательством Украины общих и специальных ограничений. Однако на сегодняшний день в органах прокуратуры Украины нет четкой регламентации критериев деятельности и поведения прокурора, также нет четко определенных требований по уровню профессиональной компетентности прокурора.

Дисциплинарная ответственность прокурора наступает в результате совершения им дисципли-



нарного проступка, который является обязательным основанием для начала дисциплинарного производства, имея при этом определение понятия дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности прокурора в Законе Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года.

Итак, дисциплинарная ответственность – вид юридической ответственности, который заключается в обязанности работника отвечать перед работодателем за дисциплинарный проступок и подвергаться дисциплинарным санкциям, предусмотренных законодательством о труде. Основанием дисциплинарной ответственности является совершение работником дисциплинарного проступка. Дисциплинарная ответственность заключается, во-первых, в том, что она применяется только за дисциплинарные проступки; во-вторых, ее могут применить только органы и должностные лица, наделенные дисциплинарной властью; в-третьих, дисциплинарные взыскания применяются с соблюдением сроков давности и установленного порядка наложения взысканий; в-четвертых, за одно нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно взыскание. Дисциплинарная ответственность предусматривает индивидуальный подход при применении мер дисциплинарного взыскания в зависимости от степени тяжести совершенного проступка и причиненного вреда, обстоятельств, при которых произошел проступок, и предыдущей работы работника.

Вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров нельзя механически рассматривать в определенных пределах, их следует рассматривать в значительно более широком аспекте. Они касаются не только ненадлежащего исполнения прокурором должностных обязанностей, но и нарушения им требований относительно его статуса, присяги прокурора, правил профессиональной этики. Особенности статуса прокуроров оказывают существенное влияние на определение:

- 1) оснований возникновения дисциплинарной ответственности прокуроров;
- 2) круг субъектов, которые могут инициировать вопрос о дисциплинарной ответственности прокуроров;
- 3) органов, которые правомочны решать вопрос о дисциплинарной ответственности прокуроров.

Кроме того, средства обеспечения трудовой дисциплины предусмотрены ст. 140 Кодекса законов о труде Украины, где отмечается, что трудовая дисциплина обеспечивается созданием необходимых организационных и экономических условий для нормальной работы, сознательным отношением к труду, методами убеждения, воспитания, а также поощрения за добросовестный труд [5]. В необходимых случаях по отдельным работникам принимаются

меры дисциплинарного воздействия. Очевидно, что указанные нормы этого Кодекса являются общими и присущи всем категориям работников.

Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года [4] определяет правовые и организационные основы дисциплинарной ответственности прокуроров, а именно принципы относительно: оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности; органа (квалификационно-дисциплинарная комиссия) который осуществляет дисциплинарное производство, порядок его осуществления, подготовки и рассмотрения заключения о наличии или отсутствии дисциплинарного проступка прокурора, виды дисциплинарных взысканий, решение в дисциплинарном производстве в отношении прокурора и порядок его обжалования [7, с. 25]. А также статус, состав и полномочия квалификационно-дисциплинарной комиссии.

Так, основаниями для привлечения прокурора к дисциплинарной ответственности в порядке дисциплинарного производства являются:

1. Невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей.
2. Необоснованное затягивание с рассмотрением обращения.
3. Разглашение охраняемой законом тайны, которая стала известной прокурору при исполнении полномочий.
4. Нарушение установленного законом порядка представления декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера.
5. Совершение действий, порочащих звание прокурора и могут вызвать сомнение в его объективности, беспристрастности и независимости, в честности и неподкупности органов прокуратуры.
6. Систематическое (два и более раза в течение одного года) или однократное грубое нарушение правил прокурорской этики.
7. Нарушение правил внутреннего служебного распорядка.
8. Вмешательство или любое другое влияние прокурора в случаях или порядка, не предусмотренных законодательством, в служебной деятельности другого прокурора, служебных, должностных лиц или судей, в том числе путем публичных высказываний относительно их решений, действий или бездействия, при отсутствии при этом признаков административного или уголовного правонарушения.
9. Публичное высказывание, которое является нарушением презумпции невиновности.

Новеллой Закона Украины «О прокуратуре» 14 октября 2014 [4] является установление в ч. 3 ст. 43 Закона определенного индемнитета относительно

прокуроров на привлечение к дисциплинарной ответственности оправдания лица или закрытия относительно нее судом уголовного производства не может быть основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности прокурора, который осуществлял процессуальное руководство досудебным расследованием и/или поддержания государственного обвинения в этом производстве, кроме случаев умышленного нарушения им требований законодательства или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей. Тем самым, закон обеспечивает право прокурора иметь свою точку зрения, внутреннее убеждение, собственное видение фактов.

О самоуверенности как вид неосторожной формы вины прокуроров вообще не может идти речь. Если прокурор предусматривает общественно вредные последствия своего действия (бездействия) и легкомысленно рассчитывает на их предотвращение, он тем самым осознает и нарушения закона, то есть фактически умышленно его нарушает. Предусмотреть вредность негативных последствий можно только при понимании вредности действий (бездействия), так как невозможно абстрагироваться от характера действий, которые причиняют эти последствия [8, с. 84].

Под недобросовестностью прокуроров необходимо понимать их небрежность как неосторожную форму вины. При этом остается непонятным, почему законодатель все-таки использовал термин «недобросовестность», который содержит в своем содержании этическую категорию «нечестность». На наш взгляд, изложенное свидетельствует о целесообразности применения правовой категории как «халатность».

Итак, ошибка граничит с небрежностью как неосторожной формой вины прокуроров. При ошибке, как и при небрежности, они не предусматривают возможности наступления вредных последствий своего действия (бездействия), хотя и должны были их предвидеть. Однако, если во втором случае они могли их предвидеть при должном внимании, сознании, воли, то в первом не могли предвидеть наступление вредных последствий в результате состояния уверенности в истинности, справедливости и законности своих действий (решений).

Кроме того, привлечение прокурора к дисциплинарной ответственности не исключает возможности привлечения его к административной или уголовной ответственности в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, законодатель предусмотрел возможность привлечения прокурора к административной или уголовной ответственности при наличии в его действиях признаков соответствующего правонарушения независимо от результатов его привлечения к дисциплинарной ответственности.

В Законе предусмотрена также возможность, в случае необходимости, проведения аттестации

прокурора при осуществлении дисциплинарного производства в отношении него. Мотивированное решение о необходимости проведения аттестации принимается квалификационно-дисциплинарной комиссией прокуроров. Порядок проведения аттестации и использования ее результатов будет определять квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров. Так, например, результаты аттестации могут быть основанием для принятия решения о невозможности дальнейшего пребывания лица в должности прокурора (ч. 4 ст. 48 комментируемого Закона).

Сущность дисциплинарной ответственности определяется основополагающей целью: обеспечение надлежащего уровня выполнения прокурорами служебных обязанностей. Характерные черты дисциплинарной ответственности прокурора обуславливаются как самостоятельная правовая категория, имеющая собственные присущие только ей правовые формы влияния. Как категория методологии права дисциплинарная ответственность прокурора понимается как правовое средство, обеспечивающее правомерное, надлежащее служебное поведение прокуроров, связанное с наступлением определенных законом негативных последствий (дисциплинарных взысканий) за совершение виновного противоправного действия (бездействия) - дисциплинарного проступка.

Использованные источники:

1. *Большой Энциклопедический словарь*. 2000. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/120646/%D0%94%D0%98%D0%A1%D0%A6%D0%98%D0%9F%D0%9B%D0%98%D0%9D%D0%90/>.
2. Подкопаев С.В. *Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації*. – Х.: ВД „ІН-ЖЕК”, 2003. – 192 с.
3. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відпов. Ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 1: А – Г. 672 с.
4. *Про прокуратуру: Верховна Рада України*; Закон від 14.10.2014 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. *Кодекс законів про працю України* [Текст] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. - № 50. – Ст. 375.
6. Серета В. В. *Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види* // Університетські наукові записки. - 2014. - № 1. - с. 18-25.
7. Горзов А.П. *Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його статусу: адміністративно-правовий вимір*: моногр. / А.П. Горзов. – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – 194 с.
8. Подоляк С.А. *До визначення підстав та порядку здійснення дисциплінарного провадження в органах прокуратури України* // Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – с. 83-91.

