



АНАЛІЗ

**діяльності відповідного органу,
що здійснює дисциплінарне
провадження щодо прокурорів
(з листопада 2021 року по грудень 2023 року)**

січень 2024 року

**управління організаційного забезпечення
діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-
дисциплінарної комісії прокурорів
Департаменту кадрової роботи та державної
служби Офісу Генерального прокурора**

Зміст

Вступ	3
Загальна інформація: становлення, статус, склад та повноваження	5
Облік даних про кількість посад прокурорів	10
Добір кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури	12
Переведення прокурора до органу прокуратури вищого рівня ..	20
Розгляд дисциплінарних скарг та здійснення дисциплінарного провадження	23
Реєстрація дисциплінарних скарг	24
Відкриття дисциплінарного провадження	27
Перевірка дисциплінарної скарги та розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора	31
Підстави для дисциплінарної відповідальності прокурора	34
Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності	43
Звільнення прокурора поза межами дисциплінарного провадження	51
Зняття дисциплінарного стягнення	51
Оскарження рішень до суду	52
Рекомендації	55

Вступ

Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX затверджено [Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки](#) (далі – Антикорупційна стратегія), метою якої є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У пріоритетних сферах Антикорупційною стратегією визначено ключові проблеми та сформульовано стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення. Однією з ключових проблем у пріоритетній сфері «Справедливий суд, прокуратура та органи правопорядку» є таке: [внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними \(3.1.5\)](#).

З метою реалізації Антикорупційної стратегії Національним агентством з питань запобігання корупції розроблено Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки (далі – Державна антикорупційна програма), яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 № 220. У цій програмі (проблема 2.1.5) вказано, що до причин, які зумовлюють існування проблеми, належать, зокрема:

- неякісне законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, гарантій незалежності та ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, процедури розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень;
- недосконале законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності полягає у нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його накладення.

Очікуваним стратегічним результатом, який передбачається досягти, є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», які визначають вичерпний перелік підстав для звільнення та припинення повноважень прокурорів, у тому числі Генерального прокурора, що унеможлиблює їх

невмотивоване застосування (пункт 2 очікуваних стратегічних результатів для вирішення проблеми 3.1.5).

У свою чергу, одним із заходів для досягнення стратегічного результату є **проведення аналізу діяльності відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів** (захід 2.1.5.2.1 з виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (додаток 2 до Програми). Виконавцем заходу визначено **Офіс Генерального прокурора** (за згодою). У зв'язку з цим, проведено аналіз діяльності відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів (Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів). Метою аналізу є комплексне дослідження наявних відомостей, у тому числі даних обліку, виявлення тенденцій і проблемних питань та підготовка рекомендацій.

Аналіз ураховує попередні дослідження з питань статусу та повноважень відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у тому числі дослідження «Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні» (2019), експертний аналіз дисциплінарної практики відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за дев'ять місяців роботи (2021–2022), та аналіз практики здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2021–2022 роки.

Окрім того, враховано, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» від 14 квітня 2022 року № 2203-IX, який набрав чинності 15 березня 2023 року, **уточнено власну назву відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.**

У зв'язку з викладеним, у цьому аналізі **скорочення – «відповідний орган» та «КДКП»** застосовуються щодо одного й того ж органу – відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, яким є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (частина перша статті 73 Закону України «Про прокуратуру»).

ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ: СТАНОВЛЕННЯ, СТАТУС, СКЛАД ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

У Керівних принципах, що стосуються ролі обвинувачів (прийнято восьмим Конгресом ООН щодо попередження злочинності та поводження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня – 07 вересня 1990 року), вказано на обов'язок держави забезпечити, щоб *«критерії відбору обвинувачів включали гарантії проти призначень, заснованих на упередженості або забобонах, і виключали будь-яку дискримінацію щодо будь-якої особи»*, щоб *«обвинувачі мали відповідну освіту та підготовку, усвідомлювали ідеали й етичні норми, властиві цій посаді, і були інформовані про конституційні і нормативні заходи з охорони прав обвинувачених осіб і жертв, а також про права людини та основоположні свободи, визнані національним і міжнародним правом»* (пункт 2). Також зазначено, що *«дисциплінарне провадження щодо обвинувачів гарантує об'єктивну оцінку і прийняття об'єктивного рішення. Воно проводиться відповідно до права, кодексу професійної поведінки та інших установлених стандартів та етичних норм у світлі цих Керівних принципів»* (пункт 22).

Передумовою призначення кваліфікованих юристів на посади прокурорів, на думку Венеціанської комісії, є *«внесок експертів»*. *«Ідеально це може бути зроблено у межах незалежного органу на кшталт демократично повноважної Ради обвинувачів чи ради старших обвинувачів, чий досвід дасть можливість їм пропонувати відповідних кандидатів для призначення»* (пункт 48 Звіту Венеціанської комісії з щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення). Венеціанська комісія зазначила, що *«Рада обвинувачів стає дедалі поширеною у політичних системах окремих країн. Низка країн заснувала Раду обвинувачів, але ця практика ще не є стандартом. Якщо їхній склад є збалансованим, наприклад, включає обвинувачів, правників і представників громадянського суспільства, та коли вони є незалежними від інших державних органів, такі ради мають перевагу в тому, що вони можуть забезпечувати цінний експертний висновок у призначення та дисциплінарний процес і таким чином певною мірою захистити їх від політичного впливу»* (пункти 64, 65).

У нещодавньому схваленому Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування рекомендовано *«враховувати інституційну цінність рад прокурорів як органів самоврядування для забезпечення ефективного та неупередженого функціонування органів прокуратури та окремих прокурорів шляхом прийняття ними незалежних рішень»* (пункт 1 рекомендацій до Висновку).

Утворення в Україні структур, аналогічних радам обвинувачів, відбулося після того, як 15 квітня 2017 року набрали чинності положення Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII щодо діяльності органів прокурорського самоврядування та КДКП. Як юридичну особу КДКП зареєстровано 25 травня 2017 року.

Після початку діяльності КДКП суттєво змінився порядок зайняття посади прокурора та здійснення стосовно нього дисциплінарного провадження. До набрання чинності цими положеннями кадрові питання вирішувалися одноособово керівником органу прокуратури.





Відповідно до частини першої статті 73 Закону України «Про прокуратуру» органом, що здійснює дисциплінарне провадження, є **Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів**, яка є колегіальним органом, що відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Згідно з частиною першою статті 77 Закону України «Про прокуратуру» **відповідний орган (КДКП):**

- 1) веде облік даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних;
- 2) проводить добір кандидатів на посаду прокурора в установленому Законом порядку;
- 3) бере участь у переведенні прокурорів;
- 4) розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження;
- 5) за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом, приймає рішення про накладення на прокурора Офісу Генерального прокурора, обласної та окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора;
- 6) здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Згідно з частиною третьою статті 73 Закону України «Про прокуратуру» порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів.

До **складу відповідного органу** входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких:

- 5**  прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів
- 2**  вчених призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ
- 1**  адвоката призначає з'їзд адвокатів України
- 3**  осіб призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Правовою основою для виконання відповідним органом указаних вище повноважень є:

- ✓ Конституція України;
- ✓ Закон України «Про прокуратуру»;
- ✓ Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, прийняте всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (із змінами);
- ✓ інші нормативно-правові акти та чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Окрім того, у своїй діяльності відповідний орган застосовує практику Європейського суду з прав людини, міжнародні та європейські стандарти й рекомендації.

Основними засадами діяльності зазначеного органу є верховенство права, законність, незалежність, відкритість і гласність, колегіальність, змагальність, неупередженість, об'єктивність, дотримання гарантій незалежності прокурора.

Згідно з частиною другою статті 73 Закону України «Про прокуратуру» відповідний орган є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України.

Як вбачається зі статті 7 цього ж Закону, відповідний орган не входить в систему прокуратури України.

Теперішній склад відповідного органу (КДКП) почав формуватися після реформи в органах прокуратури, розпочатої з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX.

Поновлення та налагодження роботи органу, що здійснює дисциплінарне провадження, стало одним зі стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури (пункт 2.5.2.1) згідно зі **Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки**, затвердженою наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489.

Після дворічного періоду реформування органів прокуратури з 01 вересня 2021 року відновлено дію положень Закону України «Про прокуратуру».

Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 серпня 2021 року призначено п'ять членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження.



Також конференцією 28 серпня 2021 року прийнято в новій редакції Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Цим Положенням врегульовано процедуру здійснення вказаним органом дисциплінарного провадження стосовно прокурорів та інших повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру».

У вересні 2021 року з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності призначено ще п'ятьох членів.

На теперішній час не призначено одного члена відповідного органу (КДКП) з'їздом адвокатів України.

Відповідний орган розпочав діяльність з 03 листопада 2021 року згідно з рішенням від 26 жовтня 2021 року № 16зп-21 «Про день початку діяльності відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження».

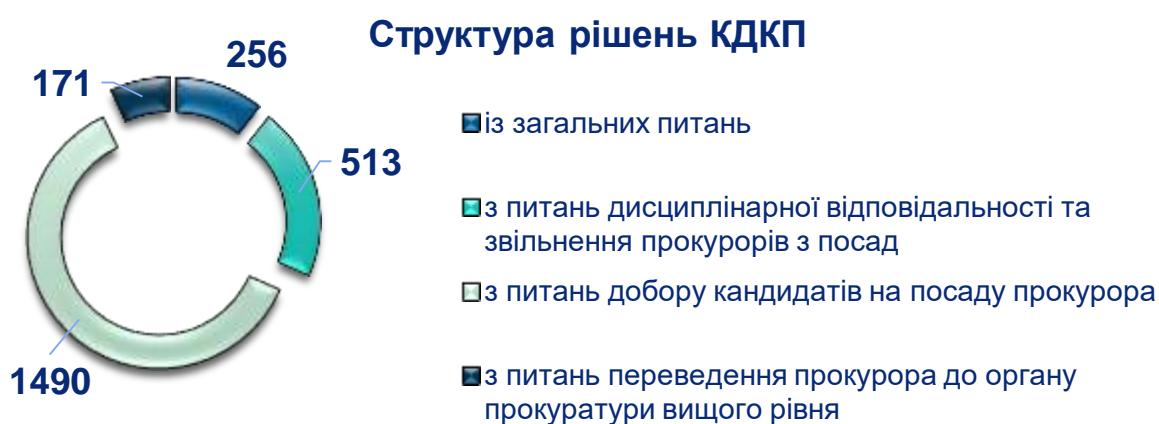
На теперішній час КДКП повноцінно функціонує.

Основні результати роботи КДКП (з 03 листопада 2021 року по 29 грудня 2023 року)

210 проведено засідань

1123 розглянуто питань порядку денного на засіданнях

2430 кількість прийнятих рішень



Результати анонімного опитування серед прокурорів, який проведено у жовтні – листопаді 2022 року, засвідчили **майже 70-ти відсотковий рівень довіри прокурорів до відповідного органу (68,2 %)**.



Високий рівень довіри співвідноситься з оптимістичними очікуваннями прокурорів від роботи відповідного органу на різних напрямках. Зокрема, переважна більшість опитаних прокурорів очікують на об'єктивність у здійсненні дисциплінарного провадження (62,9 %). Понад 60% прокурорів (63,3 %) позитивно оцінили вплив дисциплінарної практики на зміцнення дисципліни і попередження дисциплінарних проступків.

ОБЛІК ДАНИХ ПРО КІЛЬКІСТЬ ПОСАД ПРОКУРОРІВ

Облік та опрацювання даних про кількість вакантних та тимчасово вакантних посад прокурорів ведеться на основі повідомлень Генерального прокурора, керівників обласних та окружних прокуратур.

Форми подання інформації про вакантні та тимчасово вакантні посади затверджено рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26 жовтня 2021 року № 10зп-21.

№	Найменування посади	Дата вакантності посади	Розкритий чи тимчасово вакантний посади	Стан, в якому знаходиться посада
ВАКАНТНІ ПОСАДИ				
1	Адміністративна			
2	Державна			
ТИМЧАСОВО ВАКАНТНІ ПОСАДИ				
1	Адміністративна			
2	Державна			

З початку діяльності опрацьовано понад **2000** повідомлень про вакантні та тимчасово вакантні посади. Відомості про вакантні та тимчасово вакантні посади прокурорів двічі на місяць оприлюднюються на офіційному вебсайті КДКП.

КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ПРОКУРОРІВ
Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors

Добір кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури | Актуальні вакансії | Конкурс на переведення

НОВИНИ ТА ОГЛОШЕННЯ

Оголошення

Інформація про кількість вакантних та тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури України (орган адміністративної статистики) на 29 грудня 2023 року

— Всі новини

29.12.2023

За даними, оприлюдненими на сайті КДКП станом на 29 грудня 2023 року, **вакантних посад** прокурорів нараховується **1236**, з них:

в Офісі Генерального прокурора, обласних та прирівняних до них прокуратурах – **423**;

окружних і спеціалізованих на правах окружних прокуратурах – **813**.

Тимчасово вакантних посад прокурорів – **261**, з них:

в Офісі Генерального прокурора, обласних та прирівняних до них прокуратурах – **57**;

окружних і спеціалізованих на правах окружних прокуратурах – **204**.



За результатами аналізу з'ясовано, що **основні проблемні питання при здійсненні обліку даних про кількість посад прокурорів** стосуються відсутності автоматизації обліку даних про кількість посад прокурорів, оскільки на теперішній час облік та опрацювання інформації, що надходить від прокуратур всіх рівнів, здійснюється виключно «вручну».

Натомість **автоматизація обліку даних** дасть можливість мінімізувати ризик помилок унаслідок людського фактору та вивільнити кадровий ресурс для виконання інших завдань, які потребують інтелектуальну, а не виключно технічну складову.

ДОБІР КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ ПРОКУРОРА ОКРУЖНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Добір кандидатів на посаду прокурора (далі – добір) здійснюється із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим статтею 27 Закону України «Про прокуратуру». Кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до відповідного органу із заявою про участь у доборі.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» від 14 квітня 2022 року № 2203-ІХ, який набрав чинності 15 березня 2023 року, суттєво змінився порядок проведення добору кандидатів на посаду прокурора.

Серед основних новел:

- виключено вимогу до кандидатів на посаду прокурора щодо наявності дворічного стажу роботи в галузі права;
- внаслідок запровадження інституту стажування стало можливим:
 - отримання кандидатом не тільки стажу роботи в галузі права, а досвіду практичної діяльності, безпосередньо необхідного для роботи прокурором;
 - виплата кандидатам на посаду прокурора під час добору достатніх для життя коштів у вигляді частини заробітної плати прокурора;
 - запроваджено практичну підготовку, за якої кандидат не тільки спостерігає за роботою інших, а сам безпосередньо уповноважений на виконання функцій прокурора;
 - зниження навантаження на інших прокурорів окружної прокуратури у зв'язку з виконанням повноважень у нескладних кримінальних провадженнях прокурорами-стажистами;
- встановлено дві стадії спеціальної підготовки:
 - первинної, яка проводиться в Тренінговому центрі прокурорів України з метою набуття прокурором-стажистом теоретичних знань для самостійної роботи на посаді прокурора;
 - стажування, яке проводиться з метою отримання практичних навичок для роботи на посаді прокурора;
- скорочення терміну спеціальної підготовки (з одного року до восьми місяців);

-
- усунуто необхідність двічі проводити спеціальну перевірку кандидата на посаду прокурора;
 - прийняття КДКП остаточного рішення про успішність або неуспішність спеціальної підготовки, припинення спеціальної підготовки (з можливістю судового оскарження негативного рішення).

З урахуванням цих змін на теперішній час прокурором окружної прокуратури (у тому числі прокурором – стажистом окружної прокуратури у визначених Законом України «Про прокуратуру» випадках) за результатами добору може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту та володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови.

Рішеннями відповідного органу від 26 жовтня 2021 року № 11зп-21 та № 12зп-21, відповідно, затверджено:

- ✓ Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора окружної прокуратури (із змінами);
- ✓ Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту, мінімальний прохідний бал для допущення до наступного етапу кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання (із змінами).

У подальшому вказані Положення доопрацьовано та 02 лютого 2022 року затверджено в новій редакції з урахуванням пропозицій та рекомендацій експертів Офісу Ради Європи в Україні, Консультативної місії ЄС в Україні, Проєкту ЄС «Право-Justice» в Україні та Міжнародної організації права розвитку (ІДЛО).

Також рішеннями відповідного органу затверджено:

- ✓ Профіль посади «Прокурор окружної прокуратури» (рішення від 16 грудня 2021 року 36зп-21);
- ✓ Програму тестування для виявлення рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини (рішення від 16 грудня 2021 року № 37зп-21 (із змінами);
- ✓ Методику тестування для виявлення рівня загальних здібностей кандидатів на посаду прокурора (рішення від 15 червня 2022 року № 68зп-22 (із змінами);
- ✓ Програму практичного завдання для складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посаду прокурора окружної прокуратури (рішення від 12 січня 2022 року № 2зп-22).

В останньому Звіті (2023) GRECO позитивно оцінила запровадження нових правил добору, детальне врегулювання питання проведення кваліфікаційного іспиту та дійшла висновку про виконання рекомендації XXIV (щодо запровадження більш детального регулювання підвищення / кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких і об'єктивних критеріях, зокрема, попередніх досягненнях кандидата, прийняття обґрунтованих рішень у рамках цих процедур, які можуть бути оскаржені).

Після завершення формування нормативної бази рішенням відповідного органу від 08 червня 2022 року № 1дк-22 розпочато добір кандидатів на **90 посад** прокурорів окружної прокуратури.

З метою належного проведення процедури добору на офіційному вебсайті відповідного органу розміщено оголошення, яке містило виклад передбачених Законом України «Про прокуратуру» вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до відповідного органу, і кінцевий термін їх подання.



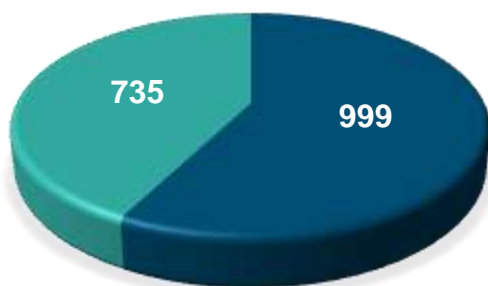
Окрім того, працівниками секретаріату відповідного органу постійно надавалася як письмова, так і усна інформація (у телефонному режимі) усім особам, які виявили бажання стати прокурорами.

Також на офіційному вебсайті відповідного органу розміщено відповіді на найбільш поширені запитання щодо підготовки документів для участі в доборі.



Секретаріатом відповідного органу забезпечено прийом документів від **1734** осіб, які виявили бажання стати прокурорами.

Результати перевірки документів, поданих для участі в доборі

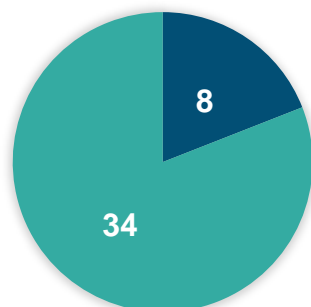


- кількість осіб, яких допущено до складання кваліфікаційного іспиту
- кількість осіб, яким відмовлено в допуску до складання кваліфікаційного іспиту

Для забезпечення прав осіб, які звертаються для участі в доборі, запроваджено **внутрішню процедуру оскарження рішень про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту, а також інших рішень відповідного органу в межах процедури добору.**

Таким чином, кандидати отримали право ініціювати перегляд рішення відповідного органу не лише в суді, але й шляхом звернення зі скаргою безпосередньо до цього органу. Уведену новелу відзначено в останньому Звіті GRECO (2023).

Результати розгляду скарг на рішення про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту



■ задоволено скарг та допущено осіб до складання кваліфікаційного іспиту

■ відмовлено в задоволенні скарг

Як видно з результатів розгляду скарг (майже 20 % задоволено), запроваджена відповідним органом процедура перегляду власних рішень з питань добору виявилась об'єктивною та довела свою ефективність.

Одним з вагомих питань стало забезпечення безпеки учасників добору в умовах воєнного стану, введеного у зв'язку з збройною агресією проти України. У зв'язку з цим рішенням відповідного органу від 06 липня 2022 року № 74зп-22 затверджено Протокол дій при надзвичайних ситуаціях техногенного чи військового характеру під час здійснення заходів з проведення конкурсу на зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня та добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури.

Після проходження кандидатами трьох етапів кваліфікаційного іспиту рішенням КДКП від 09 травня 2023 року № 16дк-23 затверджено результати іспиту та список кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури, які успішно склали кваліфікаційний іспит. До вказаного списку увійшло 90 кандидатів, які за винятком одного кандидата, зараховано до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів окружних прокуратур (рішення КДКП від 11 липня 2023 року № 614дк-23).

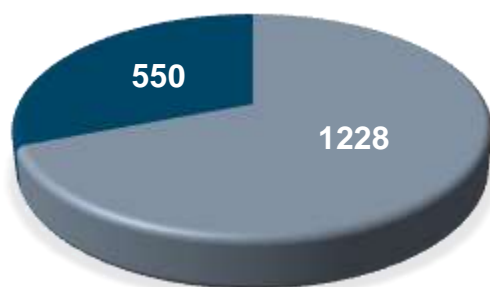
Підставою для відмови в зарахуванні до резерву стало те, що під час співбесіди кандидат не пояснив та не спростував інформації, яка надійшла в порядку частини третьої статті 32 Закону України «Про прокуратуру». Як зазначено в рішенні КДКП від 27 червня 2023 року № 568дк-23, під час співбесіди кандидат «не зміг достовірно пояснити походження грошових коштів, за які придбано майно, а саме земельну ділянку та автомобілі. Також надав недостовірні відомості щодо квартири, отриманої ним на підставі договору дарування. Факти недекларування об'єктів нерухомості за адресами його реєстрації та фактичного

проживання, а також зайняття адвокатською діяльністю пояснив незнанням антикорупційного законодавства».

Другу процедуру добору **на 200 посад** прокурорів окружної прокуратури розпочато КДКП 04 квітня 2023 року (рішення № Здк-23).

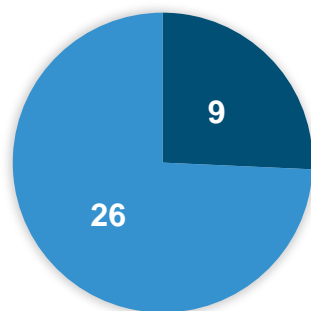
Заяву та інші документи для участі в доборі подали **1778** осіб, з яких до кваліфікаційного іспиту допущено **1228**.

Результати перевірки документів, поданих для участі в доборі



- кількість осіб, яких допущено до складання кваліфікаційного іспиту
- кількість осіб, яким відмовлено в допуску до складання кваліфікаційного іспиту

Результати розгляду скарг на рішення про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту



- задоволено скарг та допущено осіб до складання кваліфікаційного іспиту
- відмовлено в задоволенні скарг

Рішенням КДКП від 06 вересня 2023 року № 650дк-23 затверджено результати іспиту та список кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури, які успішно склали кваліфікаційний іспит. До вказаного списку увійшов **201** кандидат.

Після затвердження результатів іспиту на виконання вимог частини третьої статті 32 Закону України «Про прокуратуру» КДКП розпочато збір інформації щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора.

12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій

осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» від 20 вересня 2023 року № 3384-ІХ. Цим Законом відновлено проведення спеціальних перевірок, у тому числі проведення таких перевірок стосовно осіб, призначених на посади у період дії воєнного стану.

У зв'язку з цим КДКП невідкладно організовано проведення спеціальних перевірок кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит, у рамках добору кандидатів на 200 посад прокурорів окружної прокуратури, розпочатого рішенням від 04 квітня 2023 року № Здк-23, а також кандидатів, зарахованих до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів окружних прокуратур, у рамках добору кандидатів на 90 посад прокурорів окружної прокуратури, розпочатого рішенням від 08 червня 2022 року № 1дк-22 (у тому числі і тих, яких призначено прокурорами-стажистами). Одночасно з цим КДКП розглядаються інформації, отримані в порядку частини третьої статті 32 Закону України «Про прокуратуру», які можуть свідчити про недоброчесність прокурора.

На час здійснення аналізу зазначений етап проведення добору триває. Станом на 29 грудня 2023 року відмовлено в зарахуванні до резерву 4 кандидатам.

Слід відзначити, що Закон України «Про прокуратуру» не містить норм або чинників, що сприяли б проявам гендерної дискримінації. Так само не допускає відповідних проявів у своїй роботі КДКП.

Необхідно враховувати, що для того щоб стати прокурором необхідно скласти кваліфікаційний іспит, який полягає у виявленні рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі прав людини, загальних здібностей кандидатів та наявних практичних навичок, необхідних для роботи на посаді прокурора. Кандидати, які успішно склали кваліфікаційний іспит, проходять спеціальну перевірку в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції, та спеціальну підготовку (статті 31-33-3 Закону України «Про прокуратуру»). Тому гендерне співвідношення в межах процедури добору визначається саме результатами такого іспиту.

За результатами добору кандидатів на посаду прокурора, розпочатого рішенням від 08 червня 2022 року № 1дк-22, прокурорами-стажистами призначено 66 кандидатів, з яких 26 або майже 40 % – особи жіночої статі. При проведенні добору кандидатів на посаду прокурора, який розпочато рішенням КДКП від 04 квітня 2023 року № 4дк-23, успішно склав кваліфікаційний іспит 201 кандидат, з яких 93, або 46 %, – особи жіночої статі (після завершення спеціальної перевірки стосовно цих кандидатів та включення їх до резерву на заміщення вакантних прокурорів окружних

прокуратур вони матимуть змогу бути призначеними до окружної прокуратури).

За результатами аналізу виявлено таке проблемне питання:

Процедура добору кандидатів на посаду прокурора передбачає встановлення рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі прав людини, загальних здібностей кандидатів, наявних практичних навичок, необхідних для роботи на посаді прокурора, а також проведення стосовно кандидатів спеціальної перевірки у порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції (статті 31, 32 Закону України «Про прокуратуру»).

Закон України «Про прокуратуру» не встановлює вимог щодо морально-ділових якостей кандидатів на посади прокурора окружної прокуратури в рамках процедури добору. Окрім того, вивчення КДКП питання щодо доброчесності кандидатів фактично поставлено у залежність від надходження або ненадходження відповідної інформації від фізичних та юридичних осіб, громадських організацій (частина третя статті 32 Закону України «Про прокуратуру»).

У цьому зв'язку доцільно розглянути можливість внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», які б передбачали вивчення КДКП морально-ділових якостей кандидатів на посади прокурорів окружних прокуратур, наприклад, паралельно з процедурою отримання та розгляду інформацій фізичних і юридичних осіб, громадських організацій щодо доброчесності кандидатів (частини третя, п'ята статті 32 Закону України «Про прокуратуру»). Наявність такого фільтра обмежуватиме доступ до професії прокурора осіб, які в силу своїх морально-ділових якостей не зможуть належним чином виконувати обов'язки прокурора.

ПЕРЕВЕДЕННЯ ПРОКУРОРА ДО ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ ВИЩОГО РІВНЯ

Переведення до органу прокуратури вищого рівня здійснюється за результатами конкурсу, порядок проведення якого визначається відповідним органом. Конкурс включає в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня (стаття 38 Закону України «Про прокуратуру»).

Згідно з частинами другою, третьою статті 27 цього Закону прокурором обласної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше трьох років та володіє державною мовою. Прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою.

Рішенням відповідного органу від 26 жовтня 2021 року № 13зп-21 затверджено Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня. У подальшому з метою його удосконалення та після проведених консультацій з міжнародними партнерами (експертами Офісу Ради Європи в Україні, Консультативної місії ЄС в Україні, Міжнародної організації права розвитку (ІДЛО) та Проекту ЄС «Право-Justice») відповідним органом 02 лютого 2022 року затверджено нову редакцію зазначеного Порядку проведення конкурсу.

За новою редакцією конкурс включає анонімне виконання практичного завдання, перевірку доброчесності і проведення співбесіди. У Методиці оцінювання кандидатів на зайняття вакантних або тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури вищого рівня (додаток до вказаного вище Порядку) передбачено критерії оцінки виконання кандидатами анонімного практичного завдання, відповідності кандидата критерію професійного рівня, досвіду, критерію морально-ділових якостей та критерію готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня, у тому числі виходячи з попередніх досягнень кандидатів.

Відповідним органом також прийнято Програму практичного завдання для проведення конкурсу на зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня (рішення від 01 червня 2022 року № 58зп-22).

Проведення співбесіди з кандидатами транслюється в режимі реального часу в мережі Інтернет.

Як і нормативні документи відповідного органу з питань проведення добору, Порядок проведення конкурсу передбачає можливість участі представників міжнародних організацій у робочих групах із забезпечення проведення конкурсу в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, а також в якості спостерігачів під час виконання кандидатами практичного завдання.

На час проведення аналізу відповідним органом (КДКП) завершено 5 конкурсів на зайняття загалом 128 вакантних і тимчасово вакантних посад прокурорів у порядку переведення до Офісу Генерального прокурора.

У вказаних конкурсах виявили бажання взяти участь 999 прокурорів. КДКП відмовлено в участі в конкурсах 9 прокурорам, зокрема, з підстав непроходження прокурором атестації.



У зв'язку з широкомасштабною збройною агресією проти України КДКП вжито заходів безпеки під час проведення конкурсу аналогічні тим, які наведено в попередньому розділі.

Середня тривалість конкурсів (від дня оголошення конкурсу до дня внесення подань про призначення його переможців на вакантні або тимчасово вакантні посади) становить 79,5 днів.

За результатами конкурсів Генеральному прокурору внесено 128 подань про призначення переможців конкурсів на вакантні та тимчасово вакантні посади прокурорів Офісу Генерального прокурора.

За результатами аналізу виявлено таке проблемне питання:

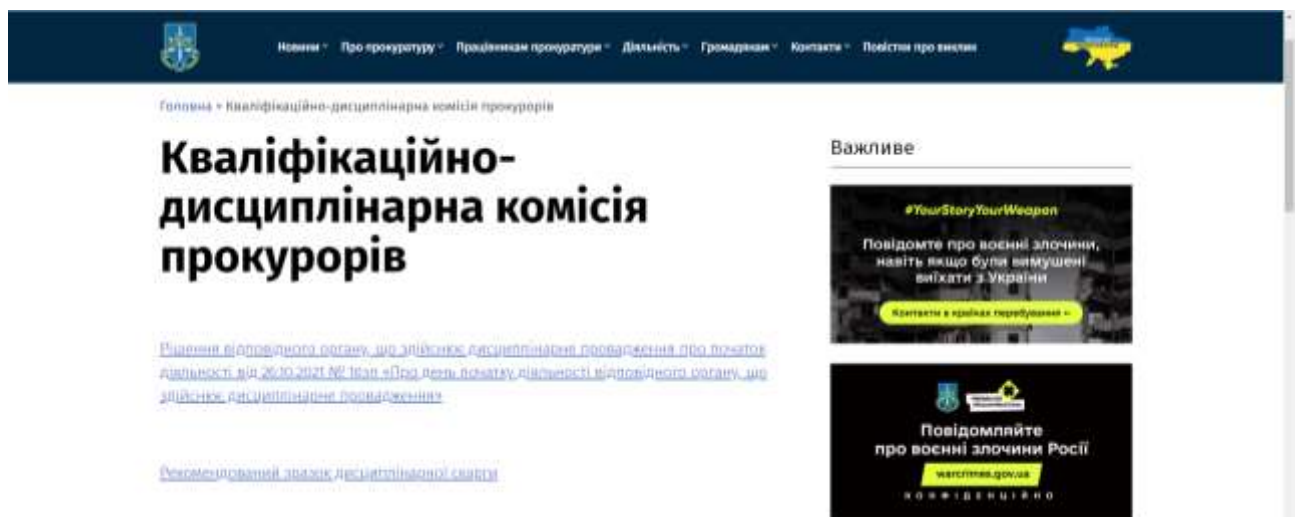
Для кандидатів на вакантні та тимчасово вакантні посади прокурора в органах прокуратури вищого рівня передбачено лише стаж роботи в галузі права (три роки – для прокурора обласної прокуратури та п'ять років – для прокурора Офісу Генерального прокурора) (частини друга і третя статті 27 Закону України «Про прокуратуру»). Натомість не передбачено вимоги щодо стажу роботи на посаді прокурора, що є цілком необхідним для зайняття посади в органі прокуратури вищого рівня (хоча б з огляду на вимоги частини першої статті 38 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою під час проведення конкурсу на зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора серед іншого має оцінюватися професійний рівень, досвід та перевірятися готовність прокурора до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня).

РОЗГЛЯД ДИСЦИПЛІНАРНИХ СКАРГ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (частина перша статті 45 Закону України «Про прокуратуру»).

Право на звернення до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти (частина друга статті 45 Закону України «Про прокуратуру»).

Рекомендований зразок дисциплінарної скарги розміщено на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора.



(1) Реєстрація дисциплінарних скарг

Секретаріат відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у день надходження дисциплінарної скарги реєструє її та за допомогою **автоматизованої системи** визначає члена цього органу, для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження (частина перша статті 46 Закону України «Про прокуратуру»).

Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг, затверджено рішенням КДКП від 26 жовтня 2021 року № 8зп-21 (із змінами) за погодженням з Радою прокурорів України (рішення від 25 жовтня 2021 року № 9).

Можливості, а отже ефективність зазначеної автоматизованої системи, є **значно меншими**, приміром, за **автоматизовану систему документообігу суду**, Положення про яку затверджено рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 (із змінами).

Поряд з розподілом судових справ між суддями автоматизована система документообігу суду також забезпечує **автоматизацію технологічних процесів обробки інформації в суді**, у тому числі:

- реєстрацію та розподіл вхідної кореспонденції, реєстрацію вихідної кореспонденції, а також внутрішніх документів суду;
- реєстрацію процесуальних дій та документів у судовій справі;
- контроль за дотриманням процесуальних строків розгляду судової справи та інформування головуючого судді (судді-доповідача), голови суду та секретаря судової палати про закінчення цих строків;
- оперативний пошук судових справ та документів за їх реквізитами;
- надання в установленому законом порядку інформації про стан розгляду судових справ;
- підготовку та автоматичне формування статистичних даних, узагальнюючих, аналітичних показників, отриманих на підставі внесеної до автоматизованої системи інформації тощо.

Названі функції **недоступні** для наявної в КДКП автоматизованої системи розподілу дисциплінарних скарг, яка слугує лише тим цілям, які безпосередньо впливають з її назви.

Доцільно також розглянути можливість інтеграції відомостей з автоматизованої інформаційно-аналітичної системи «Кадри WEB» про наявні трудові правовідносини з прокурором, стосовно якого подано дисциплінарну скаргу, та про актуальну посаду, яку він обіймає.

Згідно з пунктом 15 Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг на члена відповідного органу не розподіляються дисциплінарні скарги, що надійшли за два місяці до закінчення повноважень члена цього органу.

У зв'язку з цим, слід відзначити відсутність механізму перехідного періоду між закінченням строку повноважень членами КДКП, призначеними раніше, та новопризначеними членами КДКП. У випадку несвоєчасного призначення нових членів КДКП замість тих, строк повноважень яких закінчено, склад КДКП може виявитися неповноважним. Прийнятним варіантом розв'язання цього питання може бути законодавче закріплення положення про продовження повноважень членами КДКП до призначення нового повноважного складу КДКП, але не більше певного строку (наприклад, трьох місяців) (за аналогією з членами Вищої ради правосуддя та членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів (частина третя статті 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», частина четверта статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Торкаючись теми загальних питань діяльності відповідного органу, потрібно зауважити, що Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання рекомендовано внести змін до положень щодо формування складу КДКП для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами (рекомендація XXIII). Зазначену рекомендацію GRECO обґрунтувала тим, що чинне законодавство не забезпечує прокурорам більшості серед членів указаної комісії. *«Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформували аналогічні органи».* На думку GRECO, *«забезпечення того, що більшість прокурорів в органах прокурорського самоврядування обиратимуться своїми колегами, є відповідним заходом, який допоможе їм повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності прокурорів».*

Досвід формування першого та другого складів відповідного органу (КДКП) засвідчує, що серед її членів переважають саме прокурори або колишні прокурори. Останніх, з огляду на специфічну сферу діяльності органу (кадрове забезпечення прокуратури), призначають інші суб'єкти, зокрема Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Збалансовує роботу органу та сприяє паритету між прокурорами та іншими його членами наявність ключових організаційних повноважень у голови відповідного органу, який обирається виключно із числа прокурорів.

Разом із цим виконання зазначеної рекомендації GRECO та збільшення квоти прокурорів у складі КДКП можливі, зокрема, за рахунок квоти з'їзду

адвокатів України, оскільки впродовж двох років з'їзд адвокатів України не призначив члена відповідного органу (КДКП).

За даними обліку за 2021 (з 03 листопада 2021 року)–2023 роки, загалом зареєстровано **2119** дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку.



Щодо підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, про які зазначено в дисциплінарних скаргах, то в цілому зберігаються тенденції, які зафіксовано в попередніх дослідженнях (зокрема, дослідженні «Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні» (2019) та інших).

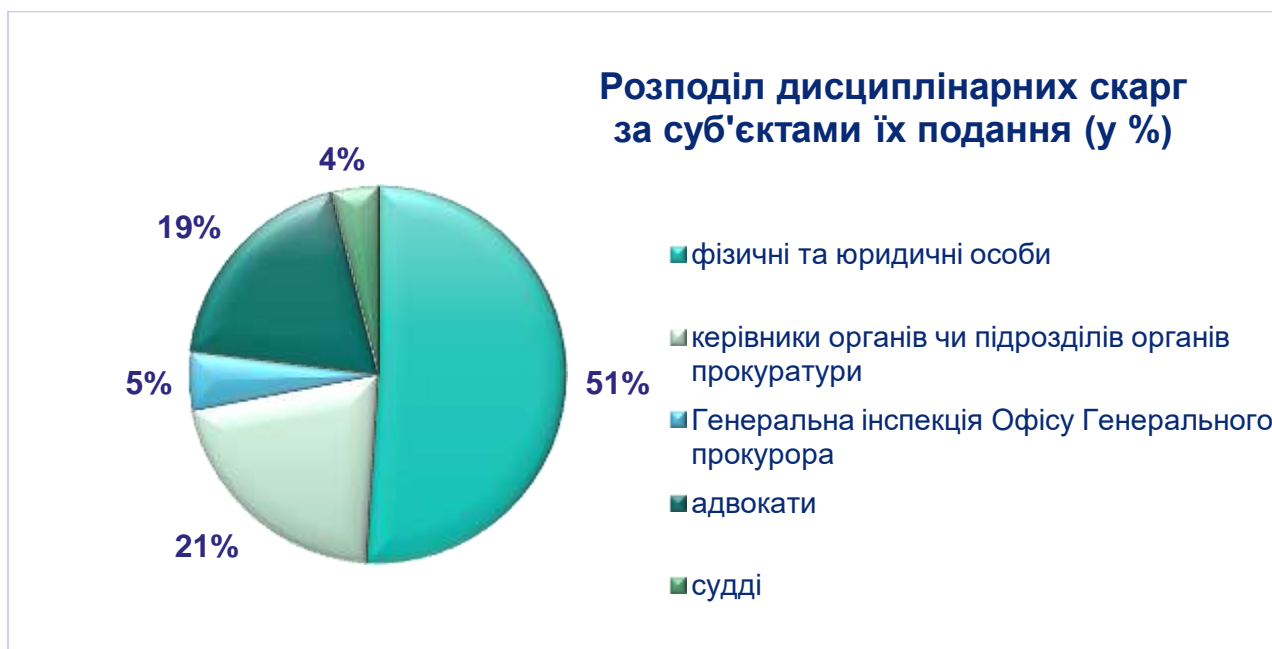
Указані тенденції полягають в тому, що переважна більшість дисциплінарних скарг стосуються імовірного невиконання чи неналежного виконання прокурорами службових обов'язків та порушення правил прокурорської етики. Слід урахувати, що, як правило, в дисциплінарних скаргах вказується одразу декілька підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, порушення правил прокурорської етики скажники нерідко поєднують з доводами про невиконання або неналежне виконання прокурорами службових обов'язків чи вчинення ними дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури (пункти 1, 5, 6 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру»).

Так, за даними обліку:

- у близько **81 %** дисциплінарних скарг зазначалося про можливе вчинення прокурорами дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 1 частини першої статті 43 Закону України

«Про прокуратуру» (невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків);

- у більш ніж **41 %** випадків скаржники вказали на можливе вчинення прокурорами дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури (пункт 5 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру»);
- **у понад 20 % скарг** – на систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики (пункт 6 частини першої статті 43 цього ж Закону);
- інші підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності зазначалися скаржниками рідше.



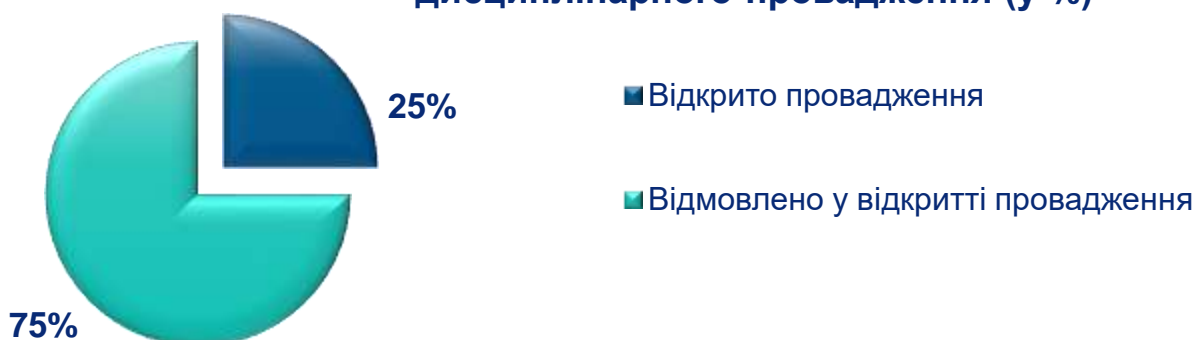
(2) Відкриття дисциплінарного провадження

Частина друга статті 46 Закону України «Про прокуратуру» встановлює вичерпний перелік підстав, за яких член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм вмотивованим рішенням **відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження**:

- дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора;
- дисциплінарна скарга є анонімною;
- дисциплінарна скарга подана з підстав, не визначених статтею 43 цього Закону;

- з прокурором, стосовно якого надійшла дисциплінарна скарга, припинено правовідносини у випадках, передбачених статтею 51 цього Закону;
- дисциплінарний проступок, про який зазначено у дисциплінарній скарзі, вже був предметом перевірки і щодо нього відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, прийняв рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

Результати вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження (у %)



Найпоширенішою підставою для прийняття рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження є **відсутність у дисциплінарних скаргах конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора** (пункт 1 частини другої статті 46 Закону України «Про прокуратуру»).

Найбільшу кількість рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження прийнято за дисциплінарними скаргами фізичних та юридичних осіб (майже у 96 % випадках від загальної кількості поданих скарг), а також адвокатів (у понад 94 %). У свою чергу за скаргами суддів такі рішення приймалися приблизно у 60 % випадків. За скаргами керівників органів прокуратури рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження прийнято у 24% випадків, Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора – у 7 %. Натомість зворотну тенденцію демонструє кількість прийнятих рішень про відкриття дисциплінарного провадження. Відкрито дисциплінарних проваджень за дисциплінарними скаргами: Генеральної інспекції – у 93 % випадків, керівників органів прокуратури – у 76 %, суддів – у понад 37 %, адвокатів – приблизно у 4 %, інших фізичних та юридичних осіб – близько 4 %.

Серед підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження відсутня така, як **сплив встановленого законом строку для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності**.

Відзначимо, що закінчення строку для застосування до судді дисциплінарного стягнення є однією з підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження (пункт 2 частини першої статті 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Вирішуючи питання про доцільність запровадження аналогічної підстави для відмови у відкритті дисциплінарного провадження стосовно прокурора, слід виходити з наступного. У разі очевидного впливу зазначеного строку дисциплінарне провадження буде відкрито лише заради проведення дисциплінарної процедури із заздалегідь відомим результатом, оскільки в разі відсутності підстав для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення КДКП закриває дисциплінарне провадження (частина п'ята статті 48 Закону України «Про прокуратуру»). У такому випадку сама перевірка наявності підстав для дисциплінарної відповідальності є безпредметною. Окрім того, слід врахувати й належний алгоритм ухвалення рішень суб'єктом владних повноважень, наведений у частині другій статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема щодо прийняття їх обґрунтовано, добросовісно та пропорційно.

Продовжуючи цю тему, варто відзначити декілька позитивних тенденцій. Так, на виконання вимог пункту 2 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» на офіційному вебсайті КДКП оприлюднюються рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження, що сприяє прозорості у відносинах КДКП із громадянським суспільством.

Покращенню якості прийнятих рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження сприяла їх структурованість. У рішеннях окремими розділами викладено: зміст скарги, інформацію щодо встановлених фактичних відомостей та джерела права, які підлягають застосуванню, а також оцінку встановлених обставин та мотиви прийнятого рішення.

На відміну від Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (частина друга статті 107), Закон України «Про прокуратуру» не передбачає переліку конкретних відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга. Так, дисциплінарна скарга стосовно судді подається у письмовій формі та повинна містити такі відомості:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (перебування) або місцезнаходження, поштовий індекс, номери засобів зв'язку;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові та посаду судді (суддів), щодо якого (яких) подано скаргу;

- 3) конкретні відомості про наявність у поведінці судді ознак дисциплінарного проступку, який відповідно до частини першої статті 106 цього Закону може бути підставою для дисциплінарної відповідальності судді;
- 4) посилання на фактичні дані (свідчення, докази), що підтверджують зазначені скаржником відомості.

У зв'язку з цим Законом України «Про Вищу раду правосуддя» (стаття 44) передбачено можливість залишення без розгляду та повернення дисциплінарної скарги. Підставами для цього визначено таке:

- 1) дисциплінарна скарга подана з порушенням порядку, визначеного Законом України «Про судоустрій і статус суддів»;
- 2) дисциплінарна скарга не містить відомостей про ознаки дисциплінарного проступку судді;
- 3) дисциплінарна скарга не містить посилання на фактичні дані (свідчення, докази) щодо дисциплінарного проступку судді;
- 4) дисциплінарна скарга містить виражені у непристойній формі висловлювання або висловлювання, що принижують честь і гідність будь-якої особи;
- 5) у дисциплінарній скарзі порушується питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, звільненого з посади або повноваження якого припинені;
- 6) дисциплінарна скарга ґрунтується лише на доводах, що можуть бути перевірені виключно судом вищої інстанції в порядку, передбаченому процесуальним законом.

З урахуванням викладеного визначення переліку конкретних відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, та запровадження механізму повернення дисциплінарних скарг (за аналогією зі статтею 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та статтею 44 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»):

- ✓ могли б бути своєрідним фільтром для неякісно оформлених скарг, в яких відсутні мінімально необхідні відомості для вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження;
- ✓ сприяти повноті та ефективності дисциплінарного провадження, а отже, реалізації права фізичних і юридичних осіб на звернення із дисциплінарною скаргою стосовно прокурора.

Зокрема, може бути запропоновано такий перелік відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга (окрім подання її в письмовій формі та з підписом скаржника):

- ✓ прізвище, ім'я та по батькові (найменування), місце проживання (перебування) особи, яка подає скаргу, а також номери засобів зв'язку, адреса електронної пошти (за наявності);
- ✓ статус скаржника у кримінальному, адміністративному, цивільному, господарському провадженні чи у справі про адміністративне правопорушення (сторона, представник, третя особа тощо) (за наявності);
- ✓ відомості про наявність у діях прокурора ознак дисциплінарного проступку, який відповідно до частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- ✓ посилання на фактичні дані, що підтверджують зазначені скаржником відомості.

(3) Перевірка дисциплінарної скарги та розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора

Відповідно до частини четвертої статті 46 Закону України «Про прокуратуру» після відкриття дисциплінарного провадження член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, **проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі**. У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, за результатами перевірки.

Згідно з частиною десятою статті 46 цього ж Закону член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, **за результатами перевірки готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується**.

У ході аналізу з'ясовано, що упродовж 2021 (з 03 листопада) – 2023 років членами відповідного органу / КДКП складено **463** висновки (у 2021 році – 47, у 2022 році – 212, у 2023 році – 204), з яких **308** – про наявність дисциплінарного проступку прокурора та **155** – про відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Згідно з частиною першою статті 47 Закону України «Про прокуратуру» розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається [на засіданні відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження](#). На засідання запрошуються особа, яка подала дисциплінарну скаргу, прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а у разі необхідності й інші особи.

Розгляд зазначеного висновку відбувається [на засадах змагальності](#). На засіданні заслуховуються пояснення члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, який проводив перевірку, пояснення прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представника і в разі необхідності інших осіб (частина п'ята статті 47 Закону України «Про прокуратуру»).

Змінами до Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, внесеними 28 лютого 2023 року, повністю [урівняно права прокурора та скаржника](#) як учасників засідання на надання пояснень та доказів (пункт 37).

Окрім того, новою редакцією вказаного Положення, прийнятою 28 серпня 2021 року, передбачено [строки для призначення до розгляду та розгляду висновку](#) про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку (пункт 108).

У зв'язку з введенням воєнного стану вжито заходів для впровадження можливості проведення засідань у деяких випадках [у режимі відеоконференції](#). З цією метою рішенням відповідного органу від 24 березня 2022 року № 5зп-22 затверджено [Порядок проведення засідання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, в режимі відеоконференції на період дії воєнного стану](#).

Проведеним аналізом встановлено, що у 2022 році членами відповідного органу складено [23 висновки, позиція у яких не збігалася у подальшому з позицією цього органу](#). Зокрема, у 13 дисциплінарних провадженнях за результатами розгляду на засіданні висновків про наявність дисциплінарного проступку прокурора відповідним органом прийнято рішення про закриття дисциплінарного провадження у зв'язку з відсутністю дисциплінарного проступку та у 10 дисциплінарних провадженнях за результатами розгляду висновків про відсутність дисциплінарного проступку прокурора встановлено наявність дисциплінарного проступку та прийнято рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності або про закриття дисциплінарного провадження у зв'язку із закінченням строків притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Вивченням матеріалів відповідних дисциплінарних проваджень встановлено, що їх обґрунтованість, на думку членів відповідного органу, належно підтверджено матеріалами дисциплінарного провадження, а отже, вони відображають їх позицію у цих провадженнях. Особливо важливо, що наявність випадків, коли позиція відповідного органу не збігається з позицією члена цього органу – доповідача, яскраво свідчить про позитивне явище – **конкуренцію позицій та наявність дискусії під час прийняття рішення у дисциплінарному провадженні**.

Така практика триває. У 2023 році членами КДКП складено 35 висновків, позиція у яких не збігалася у подальшому з позицією КДКП. За результатами розгляду 27 висновків про наявність дисциплінарного проступку прокурора КДКП прийнято рішення про закриття дисциплінарного провадження, з них 19 проваджень закрито за відсутністю складу дисциплінарного проступку. Натомість за результатами розгляду 8 висновків про відсутність дисциплінарного проступку прокурора, КДКП прийняті рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Варто наголосити, що частиною сьомою статті 78 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що рішення відповідного органу, вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від його загального складу, передбаченого цим Законом. Відповідно до пункту 56 Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, обговорення питання та прийняття рішення відповідним органом за результатами дисциплінарного провадження здійснюється виключно в окремому приміщенні (нарадчій кімнаті), під час чого бути присутнім будь-яким іншим особам, крім членів відповідного органу, забороняється.

Отже, рішення у дисциплінарному провадженні **приймається колегіально** з врахуванням характеру проступку, його наслідків, особи прокурора, ступеня його вини, обставин, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення, а **висновок члена відповідного органу про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора не має преюдиційного значення**.

Водночас Закон України «Про прокуратуру» не містить положення про те, що член КДКП зобов'язаний заявити самовідвід у разі наявності обставин його можливої необ'єктивності під час дисциплінарного провадження. У частині шостій статті 47 цього Закону є лише положення про можливість заявлення відводу члену відповідного органу прокурором та його представником.

У роботі з подальшого вдосконалення може бути корисний **досвід Вищої ради правосуддя**, яка в новій редакції Регламенту, затвердженій рішенням

ВРП від 21 листопада 2023 року № 1068/0/15-23, визначила стандарт доказування, згідно з яким *притягнення судді до дисциплінарної відповідальності можливе виключно в разі встановлення ВРП, Дисциплінарною палатою наявності у справі чітких та переконливих доказів, які, з точки зору звичайної розсудливої людини, у сукупності дають змогу дійти висновку про наявність обставин, що є підставою для притягнення до відповідальності* (пункт 13.38 Регламенту).

З цього приводу слід відзначити, що відповідний орган у 2022 році **відмовився** від використання у дисциплінарному провадженні стандарту доказування «поза розумним сумнівом», який застосовується в кримінальних провадженнях та є невиправдано високим для дисциплінарних проваджень.

Натомість у дисциплінарній практиці застосовується інший стандарт доказування – **«баланс ймовірностей»**. Обрання такого стандарту доказування обґрунтовано наступним. Принцип змагальності забезпечує повноту дослідження обставин справи та передбачає покладання тягаря доказування на сторони. Одночасно цей принцип не передбачає обов'язку КДКП вважати доведеною та встановленою обставину, про яку сторона стверджує. Така обставина підлягає доказуванню таким чином, аби задовольнити, як правило, стандарт переваги більш вагомих доказів, тобто коли висновок про існування стверджувальної обставини з урахуванням поданих доказів видається більш вірогідним, ніж протилежний.

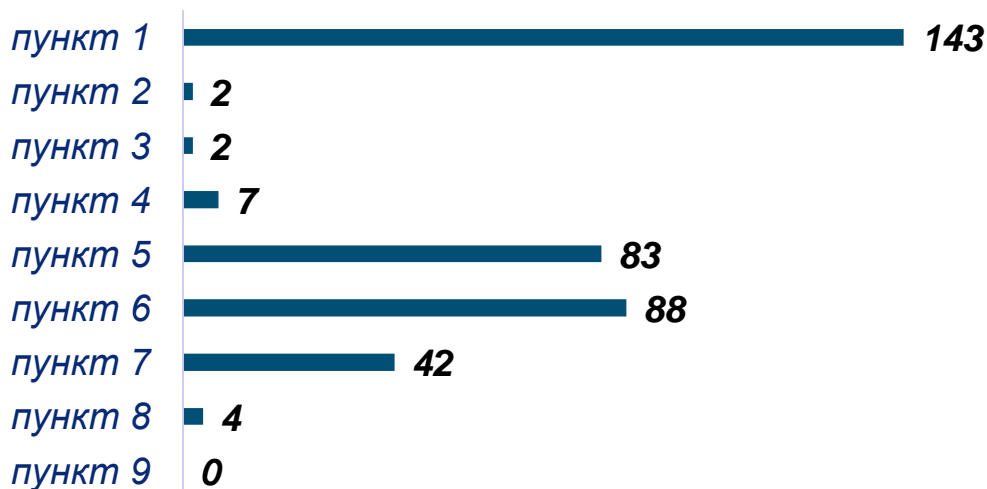
Стандарт доказування «баланс ймовірностей» – це той ступінь достовірності наданих стороною доказів, за яких КДКП має визнати тягар доведення знятим, а фактичну обставину доведеною. Мова йде про достатній рівень допустимих сумнівів, при якому тягар доведення вважається виконаним. Іншими словами, це певний критерій (пори́г) прийняття рішення для КДКП, через установлення певної міри, ступеня доведеності (перекона́ння / впевненості), при досягненні якого факт вважається встановленим. Саме за цим стандартом доказування тягар доведення факту вважається виконаним, якщо на підставі поданих доказів можна зробити висновок, що факт швидше мав місце, ніж не мав (наприклад, рішення КДКП від 15 листопада 2023 року № 213дп-23).

(4) Підстави для дисциплінарної відповідальності прокурора

Згідно з частиною першою статті 43 Закону України «Про прокуратуру» прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з 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 особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у 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.

**Прийняті рішення про притягнення до
дисциплінарної відповідальності
у 2021–2023 роках (кількість прокурорів)**



Слід взяти до уваги, що у багатьох випадках притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відбувається на підставі двох і більше пунктів частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру».

Відзначимо, що Закон України «Про прокуратуру» не містить достатнього понятійного апарату та деяких елементів механізму дисциплінарної відповідальності прокурора, важливих для правозастосування. Зокрема:

- ✓ відсутнє визначення поняття «дисциплінарний проступок прокурора»;
- ✓ відсутня норма, яка б визначала, який дисциплінарний проступок прокурора слід вважати триваючим;
- ✓ деякі формулювання дисциплінарних проступків є недостатньо чіткими, які стосуються поведінки прокурора і дотримання ним правил прокурорської етики;
- ✓ підстави дисциплінарної відповідальності (види дисциплінарного проступку) потребують оптимізації;
- ✓ відсутній механізм запобігання зловживанню правом на подання дисциплінарної скарги.

(I) Щодо відсутності визначення поняття «дисциплінарний проступок прокурора» та норми, яка б визначала, який проступок слід вважати триваючим

Визначення Законом України «Про прокуратуру» поняття «дисциплінарний проступок прокурора» дозволить конкретизувати, порушення яких саме обов'язків слід вважати дисциплінарним проступком, а також де саме вказані обов'язки закріплено.

Згідно зі сталою практикою КДКП **дисциплінарним проступком прокурора** вважається протиправна, винна дія або бездіяльність, прийняття рішення чи його неприйняття, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні прокурором своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (рішення КДКП від 01 листопада 2023 року № 208дп-23, від 08 листопада 2023 року № 212дп-23 та інші).

Зазначене визначення може бути взято за основу для внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру».

У законодавстві також відсутнє визначення поняття «триваючий дисциплінарний проступок прокурора».

Для вирішення цієї проблеми в практичній площині в лютому 2022 року відповідним органом було проведено **круглий стіл** за участю представників Офісу Ради Європи в Україні та Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, судді Верховного Суду, фахівців Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, представників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора.

Для встановлення наявності чи відсутності триваючого дисциплінарного проступку КДКП використовується, передусім, правові висновки, викладені в рішеннях Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (від 05 березня 2018 року у справі № 800/422/17 та від 30 січня 2019 року у справі № 9901/921/18), згідно з якими **триваюче правопорушення** – це проступок, пов'язаний з тривалим, неперервним невиконанням обов'язків, передбачених правовою нормою, яке припиняється, або виконанням регламентованих обов'язків, або притягненням винної у невиконанні особи до відповідальності. Тобто, триваючі правопорушення характеризуються тим, що особа, яка вчинила якісь певні дії чи бездіяльність, перебуває надалі у стані безперервного продовження цих дій (бездіяльності). Ці дії безперервно порушують закон протягом якогось часу. Іноді такий стан продовжується значний час і увесь час винний безперервно вчиняє правопорушення у вигляді невиконання покладених на нього обов'язків (рішення КДКП від 26 липня 2023 року № 145дп-23, від 24 серпня 2023 року № 167дп-23 та інші)

Зазначене визначення також може бути взято за основу для можливих законодавчих змін.

(II) Щодо недостатньої чіткості формулювань дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурора і дотримання ним правил прокурорської етики

У рекомендації XXIX GRECO наголосила на необхідності надання більш чітких формулювань дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм.

Група експертів GRECO висловила занепокоєність, що *«перелік конкретних дисциплінарних проступків містить певні доволі нечіткі категорії, зокрема «вчинення дій, що порочать звання прокурора (...)» і систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики». Подібні терміни видаються недостатніми для забезпечення ефективного виконання норм, правової визначеності та попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями».*

У серпні – вересні 2022 року КДКП підготовлено концептуальну ідею щодо внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», якою пропонується

надати визначення поняття «вчинення дій, що порочать звання прокурора (...)» і «грубе порушення правил прокурорської етики».

Запропоновані визначення ґрунтуються на правових позиціях Великої Палати Верховного Суду (постанови від 14 квітня 2021 року у справі № 826/9606/17, від 19 травня 2021 року у справі № 9901/997/18, від 23 вересня 2021 року у справі № 9901/501/19), а також положеннях пункту 2 Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 13 квітня 2017 року № 111, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 16 травня 2017 року за № 623/30491.

Зокрема, згідно з ініціативою КДКП пропонується надати таке визначення поняттям «вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури»:

- вчинення дій, що містять ознаки корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших кримінальних правопорушень;
- керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або відмова від проходження огляду в закладі охорони здоров'я з метою виявлення стану сп'яніння;
- 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, що порушує 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»;
- інша поведінка прокурора, яка скомпрометувала звання працівника прокуратури, зашкодила його репутації та авторитету прокуратури, викликала негативний суспільний резонанс.

Що стосується поняття **«грубе порушення правил прокурорської етики»**, то, згідно з ініціативою КДКП, під цим поняттям пропонується

розуміти: «поведінку прокурора, яка порушує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, вимоги законодавства і моральні засади суспільного життя, які формують стандарт поведінки, відповідний його статусу, та яка скомпрометувала звання працівника прокуратури, зашкодила його репутації та авторитету прокуратури, викликала негативний суспільний резонанс».

Листом відповідного органу від 13 вересня 2022 року зазначені концептуальні ідеї (одночасно з пропозиціями щодо розширення видів дисциплінарних стягнень) направлено до Офісу Генерального прокурора (у вигляді проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення дисциплінарної відповідальності прокурорів).

У жовтні 2023 року КДКП ініційовано опрацювання зазначених концептуальних ідей експертами Офісу Ради Європи в Україні, Консультативної місії ЄС в Україні, Міжнародної організації права розвитку (ІДЛО) та Проєкту ЄС «Право-Justice». На час проведення аналізу отримано один висновок.

Окрім того, варто звернути увагу на сформовану КДКП позицію: **до дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, належать**: вчинення дій, що містять ознаки корупційних або пов'язаних з 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; 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, що 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»; добровільне перебування прокурора в умовах воєнного часу на території ворожої держави, перехід на сторону ворога або вчинення дій в інтересах ворога або окупаційної влади (наприклад, рішення від 06 грудня 2023 року № 225дп-23, рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження від 28 грудня 2023 року № 1013дс-23).

(III) Щодо оптимізації підстав для дисциплінарної відповідальності прокурора

Встановлені підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності загалом відповідають аналогічним підставам у суміжних професіях та враховують специфіку роботи прокурора.

Основні відмінності випливають із специфіки тих чи інших професій, а також полягають у дещо меншій їх деталізації порівняно, зокрема, з підставами для дисциплінарної відповідальності суддів (загалом 19 проти 9 у прокурорів) (частина перша статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Наприклад, дисциплінарний проступок, пов'язаний з порушенням при поданні декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (пункт 4 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру»), у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» розділено на два окремі склади дисциплінарного проступку: (1) неподання або несвоєчасне подання декларації та (2) зазначення в ній неправдивих відомостей або незазначення відомостей (пункти 9, 10 частини першої статті 106 Закону України «Про прокуратуру»).

Вивчення дисциплінарної практики вказує на можливість оптимізації підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

А) Пункт 4 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» передбачає як підставу для дисциплінарної відповідальності **порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.**

Водночас, Закон України «Про запобігання корупції» містить цілу низку інших вимог щодо фінансового контролю, а також заборон та обмежень, у тому числі щодо: повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції в разі суттєвої зміни в майновому стані (стаття 52), обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23), обмеження щодо суміщення або сумісництва з іншими видами діяльності (стаття 25), заборони вчиняти дії та приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів (пункт 3 частини першої статті 28) тощо.

У цьому зв'язку, варто розглянути зміну формулювання пункту 4 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» наступним чином: **«порушення вимог, заборон та обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції».**

Б) Чинна редакція частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» статті передбачає **декілька підстав** для притягнення

прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм:

- пункт 5: вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- пункт 6: систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;

Таке розділення радше є штучним, оскільки в обох випадках, як правило, наявне порушення етичних норм.

В) У Звіті за результатами оцінки, ухваленому на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року), висловлено занепокоєння, що «порушення присяги» може стати підставою для відповідальності згідно із статтею 19 Закону України «Про прокуратуру». *«Щоб позбутися будь-яких двозначних тлумачень закону та переконатись, що стягнення не призначаються на основі нечіткого поняття порушення присяги, варто видалити це формулювання із Закону»* (пункт 259).

Зазначеній рекомендації GRECO відповідає позиція Європейського суду з прав людини, висловлена в пілотному рішенні «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 року (Заява № 21722/11): *«185. ... відсутність керівних принципів та практики, які б визначали послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги», а також відсутність належних юридичних захисних механізмів призвели до непередбачуваності наслідків застосування відповідних положень національного законодавства. Виходячи з цього, можна навіть припустити, що будь-яка провина судді, яка мала місце у будь-який момент протягом його професійної кар'єри, за бажанням могла бути розтлумачена дисциплінарним органом як достатня фактична підстава для обвинувачення у вчиненні такого дисциплінарного правопорушення, як «порушення присяги», та призвести до звільнення його з посади».*

Г) Частиною п'ятою статті 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачено обов'язок прокурора щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Порядок проведення таємної перевірки доброчесності затверджено наказом Генерального прокурора від 29 грудня 2022 року № 293. Проходження таємної перевірки доброчесності полягає у щорічному поданні прокурором **декларації доброчесності прокурора** і, за наявності підстав, визначених зазначеним Порядком, проведенні службового розслідування та вивченні його результатів з метою перевірки

інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень прокурора в декларації.

З урахуванням того, що доброчесність є однією базових вимог до поведінки прокурора, доречно було б визначити окрему підставу для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, наприклад: неподання чи несвоєчасне подання без поважних причин декларації доброчесності прокурора або зазначення в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних відомостей).

IV) Щодо відсутності механізму запобігання зловживанню правом на подання дисциплінарної скарги

Закони України, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності у суміжних правничих професіях (судді, адвокати), закріплюють вимогу про недопущення зловживання правом на звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювати питання відповідальності без достатніх підстав, як засобу тиску у зв'язку зі здійсненням професійної діяльності (частина четверта статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та частина друга статті 36 Закону України «Про прокуратуру»).

Більше того, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що за подання адвокатом завідомо безпідставної дисциплінарної скарги такий адвокат може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності згідно із законом (частина п'ята статті 107).

Натомість Закон України «Про прокуратуру» не передбачає подібного запобіжника. Відповідно, у КДКП немає інструменту для припинення зловживання на звернення з дисциплінарною скаргою, хоча в практиці її роботи є випадки звернення одних і тих самих осіб з непоодинокими дисциплінарними скаргами, що не містять конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора. Зазначене своєю чергою, призводить до нераціонального використання часу та ресурсів КДКП. У більшості випадків дисциплінарна скарга фактично викладена як скарга в порядку статті 308 КПК України або скарга до прокурора вищого рівня, що зумовлює високий відсоток відмов адвокатам та іншим фізичним особами у відкритті дисциплінарного провадження.

З огляду на викладене слід розглянути можливість передбачити в Законі України «Про прокуратуру» норму, спрямовану на унеможливлення випадків зловживання правом на звернення до КДКП з очевидно безпідставними скаргами, що дозволить уникнути в майбутньому невиправданих та неефективних процедур, за яких скажчик звертається до КДКП з метою, відмінною від мети дисциплінарного провадження.

(5) Притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності

Відповідно до частини першої статті 48 Закону України «Про прокуратуру» рішення у дисциплінарному провадженні приймається **більшістю голосів від загального складу КДКП** після обговорення результатів розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Згідно з частиною першою статті 49 Закону України «Про прокуратуру» **на прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:**

- 1) догана;
- 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

У разі відсутності підстав для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм рішенням **закриває дисциплінарне провадження** (частина п'ята статті 48 Закону України «Про прокуратуру»).

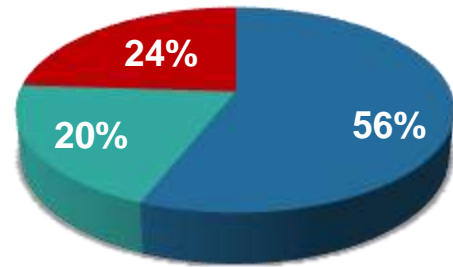
Покращенню якості та вмотивованості рішень відповідного органу / КДКП сприяла їх **структурованість**.

Рішення у дисциплінарному провадженні містить такі розділи: відомості про прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження; відомості щодо етапів дисциплінарного провадження; зміст дисциплінарної скарги; обставини, встановлені під час провадження; пояснення прокурора; правові джерела, що підлягають застосуванню, та мотиви ухвалення рішення.

Згідно з даними обліку за період 2021 (з 03 листопада 2021 року) – 2023 років КДКП прийнято **244** рішення про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності (у 2021 році – 14, у 2022 році – 111, у 2023 році – 119) та **211** рішень про закриття дисциплінарного провадження (у 2021 році – 17, у 2022 році – 98, у 2023 році – 96).

За рішеннями КДКП до дисциплінарної відповідальності притягнуто **263** прокурори (у 2021 році – 15, у 2022 році – 116, у 2023 році – 132).

Види накладених дисциплінарних стягнень (у %):



■ догана (147 притягнутих)

■ заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (52 притягнутих)

■ звільнення з посади в органах прокуратури (64 притягнутих)

Для підвищення пропорційності та ефективності дисциплінарних стягнень GRECO рекомендувало розширити їх доступний перелік (рекомендація XXIX).

На виконання цієї рекомендації та за аналогією з видами дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до судді згідно зі статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідним органом розроблено концептуальну ідею щодо розширення переліку дисциплінарних стягнень за рахунок таких їх видів як:

- ✓ попередження;
- ✓ направлення в Тренінговий центр прокурорів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, з відстороненням від посади на час проходження такого курсу та позбавленням права на отримання надбавок протягом одного місяця;
- ✓ суворі догани з позбавленням права на отримання надбавок протягом трьох місяців.

Зазначену концептуальну ідею може бути взято за основу для розробки відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру».

Загальні умови притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення передбачено частиною третьою статті 48 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою *при прийнятті рішення у дисциплінарному провадженні враховуються характер проступку, його наслідки, особа прокурора, ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення.*

До проблемних питань можна віднести:

- ✓ відсутність *чіткого переліку видів дисциплінарного проступку, вчинення яких тягне застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури;*
- ✓ відсутність переліку *обставин, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність;*
- ✓ питання *збільшення строку* для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

I) Щодо відсутності переліку видів дисциплінарного проступку, вчинення яких тягне застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури

Згідно з частиною четвертою статті 49 Закону України «Про прокуратуру» за результатами дисциплінарного провадження може бути прийнято рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі:

- 1) якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення;
- 2) якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок, перебуваючи у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності.

Водночас зазначений Закон не містить переліку проступків, за вчинення яких може бути застосовано той чи інший вид дисциплінарного стягнення. Натомість Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 109) встановлено, який вид дисциплінарного стягнення не застосовується за певний вид дисциплінарного проступку та в якому випадку застосовується дисциплінарне стягнення у виді подання про звільнення судді з посади (частина восьма цієї статті). Окрім того, в цьому ж Законі передбачено норму, згідно з якою за наявності непогашених дисциплінарних стягнень до судді має бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення.

Аналіз дисциплінарної практики показує, що такий вид дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури, застосовувався з урахуванням різних підстав, передбачених частиною першою статті 43 Закону України «Про прокуратуру» (як у випадку вчинення одного проступку, так і за сукупності проступків), передусім за пунктами 1, 5, 6 та 7. Разом із цим, за даними обліку, зазначений вид стягнення жодного разу не застосовувався за вчинення таких проступків:

- пункт 2 (*необґрунтоване зволікання з розглядом звернення*);

- пункт 4 (порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування);
- пункт 9 (публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості).

Однак, слід врахувати, що дисциплінарна практика щодо цих проступків не є значною. Зокрема, за пунктом 2 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» притягнуто 2 прокурорів, за пунктом 4 – 7 прокурорів, а за пунктом 9 – жодного. У цьому зв'язку немає достатніх підстав заздалегідь виключати їх з переліку видів дисциплінарних проступків, за вчинення яких може бути накладено найсуворіший вид дисциплінарного стягнення.

Оптимальним шляхом вирішення зазначеного питання є подальший розвиток (вдосконалення) норми, передбаченої пунктом 1 частини четвертої статті 49 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою за результатами дисциплінарного провадження може бути прийнято рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі, якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення.

Однак поняття «грубого порушення» законодавцем не конкретизовано. Ознака «грубе порушення» встановлюється у кожному конкретному випадку з огляду на загальні умови притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у рішенні від 15 листопада 2023 року № 214дп-23 констатовано наявність грубого порушення правил внутрішнього трудового розпорядку у випадку вибору прокурором приватного інтересу, навіть в умовах воєнного стану, перед інтересами публічної служби. В іншому рішенні від 13 грудня 2023 року № 229дп-23 КДКП кваліфікувала як усвідомлене грубе порушення керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння.

Для порівняння, у частині восьмій статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що дисциплінарне стягнення у виді подання про звільнення судді з посади застосовується у разі, зокрема, вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді. У наступній дев'ятій частині цієї статті міститься перелік фактів, які можуть бути визнані істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді.

II) Щодо відсутності переліку обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність

Частина третя статті 48 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що при прийнятті рішення у дисциплінарному провадженні враховуються характер проступку, його наслідки, особа прокурора, ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення.

На відміну, наприклад, від Закону України «Про державну службу», Закон України «Про прокуратуру» не містить переліку обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність прокурора.

Вивченням рішень у дисциплінарних провадженнях встановлено, що до обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність, КДКП відносить, зокрема:

- позитивну характеристику прокурора, зокрема здобутки у професійній діяльності (рішення 27 квітня 2023 року № 37дп-22, від 25 травня 2023 року № 58дп-22, від 13 грудня 2023 року № 229дп-23);
- щире каяття (рішення від 01 червня 2022 року № 66дп-22, від 15 червня 2022 року № 79дп-22, рішення від 13 грудня 2023 року № 229дп-23);
- відсутність інших дисциплінарних стягнень (рішення від 11 травня 2022 року № 48дп-22, від 25 травня 2023 року № 58дп-22, від 22 листопада 2023 року № 221дп-23);
- тривалий час роботи в органах прокуратури (рішення від 11 травня 2022 року № 48дп-23, рішення від 15 червня 2022 року № 79дп-22);
- відсутність суттєвих негативних наслідків для прав та законних інтересів інших осіб (рішення від 12 січня 2022 року № 8дп-22, рішення від 11 травня 2022 року № 48дп-22);
- організацію спротиву військовій агресії або проходження військової служби в умовах російської агресії проти України (рішення від 19 жовтня 2022 року № 179дп-22, від 04 жовтня 2023 року № 200дп-23).

Натомість до обставин, що обтяжують дисциплінарну відповідальність прокурора, КДКП відносить, зокрема:

- негативну або посередню характеристику прокурора (рішення від 11 травня 2022 року № 48дп-22, від 04 жовтня 2023 року № 197дп-23);

- наявність дисциплінарного стягнен (рішення від 27 вересня 2023 року № 193дп-23, від 04 жовтня 2023 року № 197дп-23 та № 200дп-23, від 08 листопада 2023 року № 212дп-23);
- грубий характер дисциплінарного проступку (рішення від 11 квітня 2022 року № 33дп-22, від 15 листопада 2023 року № 214дп-23, від 13 грудня 2023 року № 229дп-23);
- нещирість (рішення від 12 січня 2022 року № 8дп-22, від 19 жовтня 2022 року № 181дп-22, від 08 лютого 2023 року 29дп-23);
- триваючий чи умисний характер порушення (рішення від 27 вересня 2023 року № 190дп-23, від 04 жовтня № 200дп-23);
- дисциплінарний проступок підриває довіру та авторитет до органів прокуратури (рішення від 08 лютого 2023 року № 29дп-23, від 30 березня 2023 року № 65дп-23);
- негативний суспільний резонанс від вчинення дисциплінарного проступку (рішення від 23 листопада 2022 року № 213дп-22).

З урахуванням викладеного Закон України «Про прокуратуру» доцільно доповнити положенням про обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність прокурора.

Ураховуючи практику роботи КДКП, до обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність прокурора, можна віднести:

- усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;
- попередню бездоганну поведінку та відсутність дисциплінарних стягнень;
- позитивний результат оцінювання якості роботи прокурора;
- вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені серед вказаних вище, обставини, що пом'якшують відповідальність прокурора.

Ураховуючи практику роботи КДКП, до обставин, що обтяжують дисциплінарну відповідальність прокурора, може бути віднесено:

- вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

- негативний результат оцінювання якості роботи прокурора;
- вчинення дисциплінарного проступку умисно;
- виявлення нещирості, приховування або спотворення інформації про вчинення дисциплінарного проступку;
- настання тяжких наслідків, у тому числі для авторитету органів прокуратури внаслідок негативного суспільного резонансу, або заподіяння збитків унаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

III) Збільшення строку для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності

Згідно з частиною четвертою статті 48 Закону України «Про прокуратуру» рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято **не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку** без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці.

Слід звернути увагу, що цей строк **вдвічі більший** за загальний строк для застосування дисциплінарного стягнення до працівників, який встановлено статтею 148 Кодексу законів про працю України. Однак **менший**, ніж у суддів, – три роки із дня вчинення проступку (частина одинадцята статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

У **рекомендації XXX GRECO** відзначила про необхідність підвищення ефективності дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності. Вказану рекомендацію GRECO обґрунтовувала тим, що *«такий короткий строк викликає значне занепокоєння»*, адже *«не всі випадки можуть бути виявлені так швидко»*, а також *«можуть робитися спроби відкласти початок проваджень до спливу зазначеного строку давності»*. У зв'язку з цим GRECO вважає, що *«відповідні зміни строку давності (а саме його обґрунтоване продовження) запобігатиме проступкам, які можуть бути пов'язані з корупцією»* (пункт 261 Звіту GRECO).

За даними обліку за 2021 (з 03 листопада) – 2023 роки, відповідним органом / КДКП закрито дисциплінарні провадження у зв'язку зі спливом строку для прийняття рішення про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності стосовно 51 прокурора, тобто майже у 20 % із загальної кількості прокурорів, стосовно яких прийнято рішення про закриття дисциплінарного провадження.

Необхідно звернути увагу на те, що у дисциплінарних провадженнях, які закриті через закінчення строків притягнення прокурора до

дисциплінарної відповідальності, дисциплінарні скарги подано скаржниками у багатьох випадках вже з пропуском такого строку або ж незадовго до його завершення. Частина дисциплінарних проваджень закрито через воєнні дії та відсутність доступу до проваджень у лютому – квітні 2022 року.

Вирішення зазначеного питання можливе двома шляхами:

- позиція відповідного органу: передбачити в Законі України «Про прокуратуру», що строк притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності зупиняється на час здійснення дисциплінарного провадження, але не більше ніж на три місяці (без продовження строку притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності), а вплив зазначеного строку є підставою для відмови у відкритті дисциплінарного провадження. Зазначене дозволить уникнути спроб штучного затягування прокурором розгляду дисциплінарного провадження, наприклад, внаслідок неявки на засідання відповідного органу та, з іншого боку, стимулюватиме цей орган до більш швидкого здійснення дисциплінарного провадження, а скаржників – до своєчасного подання дисциплінарних скарг. Таку позицію викладено в підготовленому проєкті змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо удосконалення дисциплінарної відповідальності прокурора), який 13 вересня 2022 року направлено до Офісу Генерального прокурора;
- збільшити строк для прийняття рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора з одного до двох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці.

ЗВІЛЬНЕННЯ ПРОКУРОРА ПОЗА МЕЖАМИ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Упродовж вказаного періоду на розгляд відповідного органу (КДКП) надійшло 2 листи щодо вирішення питання про звільнення 2 прокурорів з посад на підставі пункту 9 частини першої статті 51, статті 60 Закону України «Про прокуратуру» (у 2022 році), за результатами їх розгляду відповідним органом прийнято 2 рішення про відмову у внесенні подання щодо звільнення таких прокурорів у зв'язку з відсутністю належних доказів того, що діяльність цих прокурорів була менш ефективною, продуктивною чи кваліфікованою, що в свою чергу унеможливило їх подальше перебування на аналогічних посадах в новостворених підрозділах обласної прокуратури, а також через відмінну процедуру їх звільнення, яка передбачена частиною першою статті 41 Закону України «Про прокуратуру» для прокурорів, які займають адміністративні посади.

Окрім того, за вказаний період на розгляд надійшло 2 листи щодо внесення подання про звільнення 2 прокурорів з посад на підставі статті 52 Закону України «Про прокуратуру» (у 2021 році – 1, у 2022 році – 1), за результатами їх розгляду прийнято 1 рішення про залишення без розгляду листа керівника обласної прокуратури та 1 рішення про надання згоди на звільнення прокурора з посади у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я, у зв'язку з чим керівнику обласної прокуратури внесено подання про звільнення такого прокурора в порядку статті 52 Закону України «Про прокуратуру».

Упродовж періоду, за який проводився аналіз роботи відповідного органу, питання про внесення подання про звільнення Генерального прокурора з посади не вирішувалося, дисциплінарне провадження не здійснювалося.

ЗНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО СТЯГНЕННЯ

Упродовж 2021–2023 років на розгляд відповідного органу (КДКП) надійшло 9 клопотань стосовно 9 прокурорів про визнання їх такими, що не притягувалися до дисциплінарної відповідальності (у 2021 році – 1, у 2022 році – 3, у 2023 році – 5), з них 1 перебуває на розгляді, а 8 розглянуто. За наслідками їх розгляду задоволено 6 клопотань – у зв'язку із сумлінним та професійним виконанням прокурором службових обов'язків, про що прийняті відповідні рішення (у 2021 році – 1, у 2022 році – 1, у 2023 році – 4). У задоволенні 2 клопотань відмовлено через відсутність фактів сумлінного та професійного виконання прокурорами службових обов'язків (у 2022 році).

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ДО СУДУ

Закон України «Про прокуратуру» визначає випадки для оскарження актів, дій та бездіяльності відповідного органу. Зокрема, до суду може бути оскаржено рішення відповідного органу про відмову в зарахуванні до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів окружних прокуратур (частина п'ята статті 32 Закону).

Окрім того, передбачено право прокурора оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя, а також право особи, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, оскаржити рішення відповідного органу до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу відповідного органу на таке оскарження (частина перша статті 50, частина десята статті 78 Закону).

У провадженні окружних адміністративних судів перебувало на розгляді **22** справи про оскарження рішень відповідного органу з питань проведення добору кандидатів на 90 посад прокурорів окружних прокуратур, з них: **21** – про оскарження рішень про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту та **1** – про відмову в зарахуванні до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів окружних прокуратур. Судом першої інстанції задоволено **1** позов та скасовано рішення відповідного органу про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту. Судове рішення оскаржено в апеляційному порядку. Окрім того, ще **1** провадження закрито. Триває розгляд у **20** справах.

Щодо добору на 200 посад прокурорів окружних прокуратур, то до суду оскаржено **10** рішень КДКП про відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту. Судовий розгляд в цих справах триває.

У судах усіх інстанцій перебуває **85** справ з питань дисциплінарного провадження, в яких КДКП бере участь, з них:

- ✓ у **83** справах оскаржуються рішення, прийняті у дисциплінарному провадженні;
- ✓ у **2** справах КДКП визнано третьою особою (оскаржуються накази керівників обласних прокуратур про застосування дисциплінарних стягнень).

На теперішній час у провадженні суду першої інстанції перебуває **69** справ.

Прийнято процесуальні рішення судом першої інстанції у **16** справах, за результатами їх розгляду наразі скасовано **4** рішення відповідного органу. Провадження щодо **1** рішення закрито судом у зв'язку з відмовою

прокурора від позову та 1 – залишено без розгляду. У провадженні апеляційного суду перебуває 6 справ, з яких за апеляційними скаргами КДКП – 3. У провадженні касаційного суду – 1 справа за касаційною скаргою КДКП.

У постанові від 31 жовтня 2023 року у справі № 640/9555/22 Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду сформулював такі правові позиції:

1. Відповідаючи на поставлене питання щодо правильності застосування приписів пункту 1 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» у контексті правомірності притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за укладення за його участю угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні за фактом вчинення корупційного правопорушення, Верховний Суд зазначив, що *статус прокурора насамперед передбачає неухильне дотримання ним вимог законодавства та чітке виконання вказівок керівництва у системі органів прокуратури. Саме такий порядок забезпечує максимальне та ефективне виконання завдань кримінального провадження, що передусім полягає у захисті громадян від злочинних посягань та злочинів у цілому, у тому числі і від корупційних діянь. Недотримання прокурором цих вимог становить неналежне виконанням обов'язків та є підставою для застосування до нього відповідних заходів дисциплінарної відповідальності.*

2. *Ураховуючи те, що прокурором свідомо неправомірно застосовано законодавчу норму, яка не підлягала застосуванню, що призвело до невиконання завдань кримінального провадження, та проігноровано роз'яснення органу прокуратури вищого рівня, що мають суттєве значення у його роботі, Верховний Суд погоджується з висновком суду апеляційної інстанції щодо наявності в діях прокурора ознак дисциплінарного проступку та обґрунтованості підстав для застосування до нього заходу дисциплінарного впливу у вигляді догани на підставі пункту 1 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» за обставин, установлених судами у цій справі.*

Одним із проблемних питань щодо оскарження рішень КДКП є зміна виключної підсудності у відповідних справах (з Верховного Суду на окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ), що відбулося після прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» від 15 січня 2020 року № 460-ІХ. Унаслідок такої зміни підсудності суттєво уповільнено формування судової практики щодо оскарження рішень КДКП. Водночас сформульовані правові позиції Верховного Суду

є надзвичайно актуальними та використовуються КДКП у таких важливих сферах діяльності, як дисциплінарне провадження та добір кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури.

У зв'язку з цим КДКП підготовлено концептуальну ідею щодо зміни (повернення) розгляду адміністративних справ про оскарження актів, дій та бездіяльності КДКП до підсудності Верховного Суду як суду першої інстанції.

Листом відповідного органу від 15 березня 2023 року відповідні пропозиції (у вигляді проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо підсудності адміністративних справ про оскарження актів, дій чи бездіяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів») направлено до Офісу Генерального прокурора.

У жовтні 2023 року КДКП ініційовано опрацювання зазначеної концептуальної ідеї експертами Офісу Ради Європи в Україні, Консультативної місії ЄС в Україні, Міжнародної організації права розвитку (ІДЛО) та Проекту ЄС «Право-Justice». На час проведення аналізу отримано один висновок.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами аналізу надаються такі **рекомендації**, які доцільно врахувати під час підготовки проєкту закону щодо внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»:

- 1.** У процедурі добору кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури передбачити положення щодо **вивченням морально-ділових якостей кандидатів** (стаття 29, 32 Закону України «Про прокуратуру»).
- 2.** Розглянути можливість передбачити серед вимог до прокурора обласної прокуратури та прокурора Офісу Генерального прокурора наявність **стажу роботи на посаді прокурора**, а не лише стажу роботи в галузі права (стаття 27 Закону України «Про прокуратуру»).
- 3.** Запровадити обов'язкову для дотримання **форму дисциплінарної скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку** (стаття 45 Закону України «Про прокуратуру»).
- 4.** Встановити однією з підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження **сплив установленого законом строку для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності** (стаття 48 Закону України «Про прокуратуру»).
- 5.** Передбачити обов'язок члена відповідного органу **заявити самовідвід** у разі наявності обставин його можливої необ'єктивності під час виконання повноважень (статті 46-48, 78 Закону України «Про прокуратуру»).
- 6.** Надати законодавче визначення поняттям **«дисциплінарний проступок прокурора»** та **«триваючий дисциплінарний проступок прокурора»** (стаття 43 Закону України «Про прокуратуру»).
- 7.** Для отримання чітких формулювань дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів та дотримання ними етичних норм, пропонується надати визначення поняттям **«вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури»** та **«грубе порушення правил прокурорської етики»** (стаття 43 Закону України «Про прокуратуру») (взявши до уваги концептуальні ідеї відповідного органу).
- 8.** Оптимізувати підстави для **дисциплінарної відповідальності прокурора**, наприклад, шляхом розширення об'єктивної сторони складу дисциплінарного проступку, пов'язаного з порушенням вимог фінансового контролю, а також об'єднання різних складів дисциплінарного проступку,

пов'язаного з дотриманням етичних норм (стаття 43 Закону України «Про прокуратуру»)

9. Конкретизувати поняття «грубе порушення» в контексті дисциплінарного проступку прокурора, що може бути підставою для прийняття рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (стаття 49 Закону України «Про прокуратуру»).

10. Визначити перелік обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність прокурора, враховуючи практику роботи відповідного органу.

11. Розширити перелік доступних видів дисциплінарних стягнень для забезпечення їх пропорційності та ефективності з урахуванням концептуальної ідеї відповідного органу (стаття 49 Закону України «Про прокуратуру»).

12. Вирішити питання про виконання рекомендації XXX GRECO щодо збільшення строку для прийняття рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

13. Внести зміни до складу відповідного органу (стаття 74 Закону України «Про прокуратуру»), збільшивши квоту прокурорів у складі відповідного органу за рахунок, зокрема квоти з'їзду адвокатів України.

14. Передбачити ефективний механізм переходу повноважень між членами відповідного органу, строк повноважень яких закінчився, та новопризначеними членами зазначеного органу (статті 74, 76 Закону України «Про прокуратуру»).

Окрім зазначених рекомендацій нормативно-правового характеру, надаються інші рекомендації:

1. Запровадити автоматизований облік даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних.

2. Розглянути можливість розширення функціональної спроможності автоматизованої системи розподілу дисциплінарних скарг, зокрема, щодо реєстрації в ній прийнятих рішень на всіх етапах дисциплінарного провадження та накопичення інформації про стан дисциплінарного провадження, або створення окремої автоматизованої системи для зазначених цілей.