

**Горзов А. П.,**  
 провідний науковий співробітник  
 відділу вивчення проблем кадрового забезпечення органів прокуратури  
 Науково-дослідного інституту  
 Національної академії прокуратури України

## СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню структури та визначенню основних елементів адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у юридичній науці й законодавстві України.

**Ключові слова:** прокуратура, дисциплінарна відповідальність прокурора, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, дисциплінарне провадження, дисциплінарний проступок.

**Постановка проблеми.** Прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Реалізацію зазначених функцій здійснюють прокурори – це працівники органів прокуратури, які мають класні чини, виконують службові обов'язки відповідно до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», процесуальних та інших законів, а також і підзаконних актів (відомчих правових документів Генерального прокурора України).

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», прокурор зобов'язаний таке: виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України; додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури [1].

У Законі України «Про прокуратуру» передбачені також підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, а саме: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання із розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру; учинення дій, що ганьблять звання прокурора та можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості й незалежності, у чесності й неупередженості органів прокуратури; систематичне (два й більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 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 їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [1].

У разі настання підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності й надання скарги (заяви), у якій містяться відомості щодо вчинення прокурором дисциплінар-

ного проступку, розпочинається дисциплінарне провадження. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – це новостворений у прокуратурі України колегіальний орган, який виконує певні повноваження щодо кадрового забезпечення органів прокуратури, а саме: визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, і вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів із посади.

Дослідження правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в умовах реформування прокуратури, створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії на сьогодні належить до мало розроблених і неоднозначних у сучасній юридичній науці. Водночас, відповідно до Закону України «Про прокуратуру», Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів наділена особливими повноваженнями, які мають важливе значення для кадрового забезпечення прокуратури, тому визначення структури адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у юридичній науці є актуальним.

Окремі аспекти адміністративно-правового статусу колегіальних органів прокуратури та дисциплінарної відповідальності прокурорів були присвячені праці вчених із загальної теорії держави та права, адміністративного і трудового права, кримінально-процесуального права, теорії прокурорської діяльності, а також інших галузей права. Зокрема, ідеться про роботи С. Алексєєва, С. Братуся, П. Васькова, Л. Ведернікова, В. Венедіктова, Д. Гавриленка, В. Горшеньова, Ю. Денисова, М. Косюти, Д. Липінського, О. Лейста, М. Мичка, Г. Нестерової, О. Ноздрачова, О. Петеліна, І. Петрухіна, І. Самоценка, В. Смірнова, Ю. Старілова, Л. Сироватської, В. Сухонос, М. Фарукшина, Ю. Шемчушенка, М. Шиндяпіної та ін.

Правовим проблемам і теоретичним розробкам щодо визначення адміністративного правового статусу органів прокуратури й дисциплінарної відповідальності прокурорів присвячували наукові роботи І. Артеменко, Ю. Адушкін, В. Долежан, І. Картузова, І. Марочкін, І. Назаров, С. Подкопєв, Ю. Полянський, А. Пшонка, В. Сухонос, О. Толочко та ін. Водночас лише окремі питання щодо адміністративного правового статусу органів прокуратури й дисциплінарної відповідальності прокурорів стали предметом розгляду вчених.

**Метою статті** є з'ясувати основні елементи структури адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найважливішим елементом указанного статусу є те, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП) визначена в Законі України «Про прокуратуру» як колегіальний орган, який,

відповідно до повноважень, виконує функції кадрового забезпечення органів прокуратури України та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Колегіальність КДКП зумовлюється особливостями формування її складу. Отже, до складу КДКП входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років, із яких п'ять прокурорів призначає Всеукраїнська конференція працівників прокуратури; дві особи (учених) обирає 3<sup>ій</sup> з представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; одну особу (адвоката) – 3<sup>ій</sup> з адвокатів України; три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням із комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація й діяльність органів прокуратури.

Наукове визначення статусу та повноважень КДКП неможливе без визначення загального поняття адміністративно-правового статусу і його основних елементів.

Природа, структура й зміст правового статусу як ключового поняття юридичної науки завжди є предметом вивчення як ученими, так і практиками. У юридичній літературі існує кілька підходів до визначення змісту категорії «правовий статус» і його структури. Отже, перед тим як розглядати питання щодо визначення структури адміністративно-правового статусу та повноважень КДКП, на нашу думку, необхідно дослідити поняття «правовий статус», «адміністративно-правовий статус».

Поняття «правовий статус» – це врегульоване нормами права становище суб'єкта в певних правовідносинах, що залежить від визначення у законодавстві прав, компетенції, завдань і відповідальності. При цьому елементи структури правового статусу є взаємозалежними та взаємодіючими [2].

КДКП вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення і звільнення прокурорів із посади; має певну, визначену в законі сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, які визначають її місце в системі органів прокуратури України.

У юридичній науці немає єдності щодо визначення структури правового статусу органів державної влади й колегіальних органів, утворених в органах державної влади для вирішення окремих питань. У державних і громадських організаціях правосуб'єктність виражається в компетенції їхніх органів, тобто в сукупності їхніх прав і обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій [3]. Отже, компетенція КДКП є одним із основних елементів, який визначає та характеризує її правовий статус.

На думку М. Рассолова, до елементів правового статусу належить сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві [4, с. 217]. Ю. Битяк до основних елементів правового статусу зараховує визначені в законі права й обов'язки, гарантії та відповідальність за невиконання обов'язків [5, с. 43].

Компетенція державного органу – сукупність його прав і обов'язків. Компетенція різних державних органів істотно відрізняється: одні керують промисловістю, інші – обороною й безпекою країни тощо. Компетенція органів державної влади й управління закріплюється в спеціальних законах і положеннях [6]. Компетенція й зміст компетенції КДКП визначається повноваженнями, наданими Конституцією та законами України, статутом або іншими актами, прийнятими для забезпечення реалізації повноважень.

Зміст компетенції залежить від місця державного органу в системі органів державної влади та кола його правовідносин з іншими органами державної влади. Отже, елементами правового статусу КДКП є компетенція (права, обов'язки й відповідальність), мета, завдання, функції, структура і склад членів цього колегіального органу в системі органів прокуратури України.

Статус (правосуб'єктність) КДКП визначається ст. ст. 73–79 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якими КДКП за юридичною природою є постійно діючим, колегіальним, незалежним органом державної влади із виборно-призначуваним персональним складом і наділеним повноваженнями щодо визначення рівня фахової підготовки осіб, котрі виявили намір обійняти посаду прокурора, а також вирішення питань стосовно дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів із посади.

Права юридичної особи виникають у КДКП із моменту державної реєстрації її створення і припиняються із дня внесення до Єдиного державного реєстру запису про її припинення (ст. 91 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)). КДКП набуває та здійснює права й обов'язки юридичної особи через Голову КДКП (ст. 78 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.), який виступає від її імені та зобов'язаний діяти в її інтересах, добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень (ст. 92 ЦК України).

Основними завданнями КДКП є такі:

- ведення обліку даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних і тимчасово вакантних;
- проведення добору кандидатів на посаду прокурора;
- участь у переведенні прокурорів;
- розгляд скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження;
- за результатами дисциплінарного провадження й за наявності підстав, передбачених Законом України «Про прокуратуру», прийняття рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Завданнями КДКП щодо дисциплінарної відповідальності прокурора є розгляд скарги (заяви), у якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку; вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження; проведення перевірки доброчесності прокурора для встановлення наявності вчинення ним дисциплінарного проступку; проведення перевірки в межах обставин, повідомлених у скарзі (заяві); унесення клопотання про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження, винесення рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора, у тому числі щодо прокурора, який обіймає адміністративну посаду; ознайомлення із документами, що стосуються предмета перевірки, отримання їхніх копій, опитування прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримання за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності й підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідної для проведення перевірки інформації; звернення із позовом до суду щодо ненадання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, керівниками державних підприємств, установ, орга-

нізації члену КДКП запитуваної інформації; у разі неможливості завершення перевірки продовження строку, установленого для розгляду відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; надання висновку, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується; на засадах змагальності розгляд висновку та зібраних у процесі перевірки матеріалів.

Крім того, під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора в разі необхідності КДКП може приймати вмотивоване рішення про необхідність проведення атестації прокурора.

На нашу думку, структура адміністративно-правового статусу КДКП складається із цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоку повноважень. У свою чергу, цільовий блок повноважень включає принципи, цілі, завдання та функції КДКП. Структурно-організаційний – правову регламентацію створення, реорганізації, процедури діяльності, функціональну структуру. Компетенційний – сукупність прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням повноважень, правом видавати певні правові акти, на які поширюються повноваження членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

На підставі компетенції й повноважень (сукупності прав і обов'язків) КДКП, установлених Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [1], можна визначити такі її функції, у яких розкриваються напрями діяльності КДКП:

1. Нормотворча функція (розкривається через прийняття підзаконних нормативно-правових актів, недотримання яких може призвести до виникнення негативних наслідків для відповідних суб'єктів (кандидатів на посаду прокурора, прокурорів, самої КДКП), наприклад, затвердження КДКП положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методик оцінювання результатів кваліфікаційного висновку діяльності прокурора (ст. 31), затвердження форми і змісту заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (ст. 30) тощо).

2. Функція кадрового забезпечення органів прокуратури передбачає, наприклад, прийняття КДКП рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, прийняттям заяв і документів від кандидатів, проведення іспитів, оголошення конкурсу на обіймання вакантних посад, направлення подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора (ст. 29), проведення конкурсу на переведення прокурора до іншого органу прокуратури, у тому числі вищого рівня, на вакантну або тимчасово вакантну посаду (ст. 38), унесення КДКП подання Президенту України про звільнення Генерального прокурора України з посади на підставі судового рішення, яким визнано його винним у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення (ст. 54) тощо.

3. Юрисдикційна функція (шляхом здійснення КДКП дисциплінарного провадження щодо прокурорів (ст. 44), що охоплює розгляд скарг (заяв), у яких містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (ст. 45), прийняття рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (ст. 48), щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, проведення дисциплінарного провадження, розгляд висновку щодо наявності чи відсутності дисциплінарного проступку прокурора, винесення рішення щодо прокурора, розгляду питання порушення прокурором вимог щодо несумісності (наприклад, прийняття КДКП рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від поса-

ди до завершення дисциплінарного провадження, на підставі якого керівник органу прокуратури, у якому працює прокурор, може видати наказ про його відсторонення (ст. 46) тощо).

4. Функція обліку й контролю (щодо ведення обліку даних про кількість вакантних або тимчасово вакантних посад в органах прокуратури (ст. ст. 9, 11, 13), забезпечення перевірки їх робіт після складання іспиту та визначення кількості балів, набраних на кваліфікаційному іспиті кандидатами на посаду прокурора (ст. 31), а також шляхом проведення спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит (ст. 32) тощо).

**Висновки.** З урахуванням викладеного пропонуємо визначення структури адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів як складової її соціального статусу, що визначає її правове становище як легітимного органу в системі органів прокуратури, має з боку держави офіційне закріплення в законі, формальну визначеність і порядок формування складу членів, характеризується системним визначенням повноважень і функцій, включає певні правові елементи, зокрема права та обов'язки, компетенцію.

Учення про адміністративно-правовий статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і його правову природу має важливе значення для розроблення науково-методичних питань правової науки, а також для наукового підґрунтя розроблення підзаконних правових актів, які регламентуватимуть порядок її діяльності.

#### Література:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov>.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / за заг. ред. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
4. Теорія государства и права : [учебник для вузов] / под ред. М. Расолова, В. Лучина, Б. Эбзеева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 640 с.
5. Битяк Ю. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Ю. Битяк. – Х. : Укр. юрид. академія, 1990. – 74 с.
6. Экономика и право : [словарь-справочник] / [Л. П. Кураков, В.Л. Кураков, А.Л. Кураков] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [dic.academic.ru](http://dic.academic.ru).

#### Горзов А. П. Структура административно-правового статуса Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию структуры и определению основных элементов административно-правового статуса Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров в юридической науке и законодательстве Украины.

**Ключевые слова:** прокуратура, дисциплинарная ответственность прокурора, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров, дисциплинарное производство, дисциплинарный проступок.

#### Gorzov A. The structure of the administrative and legal status of the Qualification-disciplinary commission prosecutors

**Summary.** The article investigates the structure and definition of the main elements of the administrative and legal status of the qualification and disciplinary commission of prosecutors in jurisprudence and legislation of Ukraine.

**Key words:** prosecutor, prosecutor disciplinary responsibility, Qualification and disciplinary commission of prosecutors, disciplinary proceedings, disciplinary offense.