

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Експертний аналіз  
дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює  
дисциплінарне провадження, за 9 місяців роботи (2021-2022)**

Цей експертний аналіз був підготовлений за підтримки проєкту Ради Європи “Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України” національним консультантом Ради Європи Володимиром Петраковським з подальшими коментарями докторки Лорени Бахмайер, міжнародної консультантки Ради Європи

**12 грудня 2022 року**

*Погляди, висловлені в цьому експертному аналізі, становлять позицію автора та не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи*

## ЗМІСТ

Перелік умовних позначень	3
Резюме	4
Преамбула та методологія	5
I. Стандарти дисциплінарного провадження	9
A. Ключові стандарти	10
B. Рекомендації, надані Україні	12
II. Відмова у відкритті дисциплінарного провадження	14
A. Статистика відмов у відкритті провадження	14
B. Проблематика при відмові у відкритті проваджень	15
III. Порядок здійснення дисциплінарного провадження	19
A. Статистика щодо здійснення провадження	19
B. Проблематика при здійсненні проваджень	23
IV. Дисциплінарні проступки та стягнення за них	27
A. Статистика щодо накладених стягнень	27
B. Різновиди проступків	29
C. Розгляд ВРП заяв щодо несумісності прокурорів/ок	39
D. Кваліфікація проступків	41
E. Пропорційність стягнень	48
V. Закриття дисциплінарного провадження	51
A. Статистика щодо закритих проваджень	51
B. Окрема проблематика закритих проваджень	53
Висновки	57
Рекомендації (зведені)	58
Додаток (Форми стандартизованого контент аналізу рішень)	60

### Перелік умовних позначень

Венеційська комісія	—	Європейська Комісія “За демократію через право” (Рада Європи)
Відповідний орган	—	Відповідний орган прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження
ВРП	—	Вища рада правосуддя
Генеральна інспекція	—	Генеральна інспекція Офісу Генерального прокурора
Дослідження 2019 року	—	Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К.: Москаленко О. М., 2019. 140 с.
ЄСПЛ	—	Європейський суд з прав людини
Закон	—	Закон “Про прокуратуру” від 14.10.2014 № 1697-VII
КПК	—	Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI
КДКП	—	Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
НАЗК	—	Національне агентство з питань запобігання корупції
GRECO	—	Група держав проти корупції (Рада Європи)

## Резюме

Тут представлено аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу за 9 місяців (2021-2022 роки) його роботи. Аналіз спирався на методологію, якою послуговувалися автори дослідження “Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні” (2019 рік), завдяки якій вперше було проаналізовано діяльність цілковито нового кваліфікаційно-дисциплінарного органу прокурорів (КДКП) та сформульовано низку рекомендацій.

Як продемонстровано далі, дисциплінарна практика 2021-2022 років успадкувала більшість рис дисциплінарної практики 2017-2018 років. Для прикладу, структура скажників, за скаргами яких було відкрито дисциплінарне провадження, та структура притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів/ок лишається сталою характеристикою. Такими скажниками у 73% випадків є керівники прокуратури. Прокурорами, щодо яких здійснювалося дисциплінарне провадження, як правило, є чоловіки, що не обіймають адміністративних посад, та мають значний досвід роботи в прокуратурі. Переважною мірою їм ставиться в провину невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків.

Насамперед аналізу було піддано реалізацію Відповідним органом матеріальних норм Закону. Іншими словами, більшість зусиль присвячено практиці застосування підстав дисциплінарної відповідальності до конкретних випадків, обґрунтованості їх оцінки та пропорційності застосованих стягнень. Підкреслюється, що Відповідному органу слід докласти додаткових зусиль, аби унаочнити розмежування проступків за тяжкістю та запровадити надійніші критерії відбору належного стягнення. Своєю чергою, акцентується увага на низці випадків, які не мали б розглядатися як проступки.

На додаток, чимало уваги було присвячено випадкам відмови у відкритті дисциплінарного провадження та наголошено на потребі уніфікації підходу різних членів/кинь Відповідного органу при прийнятті таких рішень.

Процесуальні аспекти дисциплінарного провадження також подекуди набули висвітлення, але, за великим рахунком, вони викликали менше застережень чи коментарів. Передовсім це стосувалося необхідності переоцінки використання окремих доказових джерел у дисциплінарному провадженні (наприклад, використання відомостей, отриманих органами правопорядку таємно).

Наприкінці підсумовується, що діяльність Відповідного органу у дисциплінарній ролі у цілому ґрунтується на вимогах Закону, має тенденцію до послідовності і передбачуваності, дозволяє прокурорам/кам реалізувати право на захист та не є невинуватою довготривалою. Водночас задля покращення роботи Відповідного органу нагадано про надані у 2019 році рекомендації, а також запропоновано низку нових.

## Преамбула та методологія

У 2014 році Верховна Рада України прийняла новий Закон “Про прокуратуру”, який заклав цілковито іншу модель діяльності української прокуратури. При його підготовці, автори Закону спиралися на стандарти Ради Європи, адже він був покликаний забезпечити виконання Україною зобов’язань, взятих нею ще 1995 року перед вступом до організації. Тому органи та експерти Ради Європи супроводжували Закон на всіх ключових етапах його розробки.

Поміж іншого, Закон визначив, що дисциплінарні функції переважною мірою мають перейти від Генерального прокурора та інших керівників прокуратури до незалежного органу. Хоча у різних країнах-членах Ради Європи відповідні органи “різняються за статусом і важелями впливу на прокуратуру”, саме їхня діяльність дозволяє “віднайти баланс між необхідністю забезпечити автономію прокуратури та її підзвітність, діючи водночас як буфер між прокурорами та політичною елітою”<sup>1</sup>. А вже “унікнення зловживання прокуратурою в політичних цілях лягло в основу запровадження [подібних] органів”<sup>2</sup>. А вже у 2016 році цю модель було закріплено на рівні Конституції України.

Перехід дисциплінарних функцій від Генпрокурора та інших керівників прокуратури відбувся всередині 2017 року, коли свою діяльність розпочала КДКП. Протягом періоду її діяльності проєкт Ради Європи “Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні” надавав інституції експертну й технічну допомогу<sup>3</sup>, аби забезпечити “повн[е], віддан[е] і позитивн[е] виконання величезного обсягу роботи, якого вимага[є] ефективна реалізація положень Закону”<sup>4</sup>. Після відновлення роботи кваліфікаційно-дисциплінарного органу наприкінці 2019 року, підтримку інституції продовжив надавати проєкт Ради Європи “Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України”, в межах якого і було підготовлено цей аналіз<sup>5</sup>.

### Методологія

Наприкінці січня 2019 року Центр політико-правових реформ презентував дослідження “Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні”<sup>6</sup>. Дослідження 2019 року було присвячено вивченню практики притягнення прокурорів до

---

<sup>1</sup> Порівняльне дослідження прокурорського самоврядування у державах-членах Ради Європи / Лаура Стефан, Ідлір Печі / Проєкт Ради Європи “Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні”, 2018, С. 5. Електронний ресурс: <https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/publications>

<sup>2</sup> Так само.

<sup>3</sup> Див. електронну сторінку проєкту “Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні”: <https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform>

<sup>4</sup> Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, §162. Електронний ресурс: <https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/expert-opinions>

<sup>5</sup> Див. електронну сторінку проєкту “Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України”: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/human-rights-complaint-criminal-justice-system-in-ukraine>

<sup>6</sup> Дослідження проведене групою експертів за підтримки проєкту Ради Європи “Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні”, фінансованого урядом Данії, та Європейського Союзу в межах проєкту “Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади”.

дисциплінарної відповідальності КДКП протягом 2017–2018 років. Його співавтори проаналізували різні аспекти дисциплінарної практики: законодавче регулювання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, відповідність національного законодавства з притягнення прокурора до відповідальності міжнародним стандартам, організаційний аспект розгляду скарг комісією, чинники, які впливають на ухвалення того чи іншого рішення, судова практика в цій сфері. За результатами дослідження було сформовано низку рекомендацій, переважною мірою адресованих КДКП.

Проте того ж року діяльність КДКП було припинено Законом від 19.09.2019 № 113-IX<sup>7</sup>. Ця обставина перешкодила моніторингу реалізації наданих рекомендацій чи вимірюванню їхнього впливу на практику комісії. Рівно за два роки кваліфікаційно-дисциплінарний орган прокурорів відновив свою роботу у новому складі як Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження. Після відновлення своєї роботи, тобто з початку жовтня 2021 року й до початку липня 2022 року, Відповідний орган завершив розгляд 104 дисциплінарних провадження стосовно 127 прокурорів: на 56 прокурорів накладено дисциплінарні стягнення, а щодо 71 дисциплінарне провадження було закрито. Загалом за цей період (надалі – досліджуваний період) до Відповідного органу надійшло 612 дисциплінарних скарг, із них 44 дисциплінарні скарги, що передані кадровим (дисциплінарним) органом, утвореним Генеральним прокурором.

Враховуючи доволі значну перерву в роботі та певну деформацію інституційної пам'яті Відповідного органу, вплив рекомендацій з Дослідження 2019 року розглядався вже через призму дисциплінарної практики його нового складу. Очікувалося, що новий склад Відповідного органу міг відкинути або переінакшити практику попереднього складу в окремих випадках, й не лише з огляду на зміни в судовій практиці чи дисциплінарній практиці Вищої ради правосуддя (як апеляційної інстанції для Відповідного органу).

Виконання цього дослідницького завдання стало можливе завдяки кабінетному дослідженню, що включало в себе:

- огляд стандартів щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів/ок;
- стандартизований контент-аналіз вибірки з 119 рішень членів/кинь Відповідного органу про відмову у відкритті провадження, прийнятих за досліджуваний період;
- стандартизований контент-аналіз рішень Відповідного органу, прийнятих за досліджуваний період, про накладення на 61 прокурора/ку стягнення<sup>8</sup>;

---

<sup>7</sup> Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”. Як [зазначили](#) експерти Ради Європи докторка Лорена Бахмаєр і пан Джеймс Гамільтон: “[Р]еформа проводилася без громадського обговорення, без чітких пояснень потреби в ній та її цілей, без достатньої правової визначеності, та створила кадрову комісію, склад та порядок роботи якої не були чітко визначені та, як видається, наділяли Генерального прокурора (ГП) широкими дискреційними повноваженнями”.

<sup>8</sup> З огляду на разючу особливість предмету скарг, в яких ствержувалося про випадки колабораціонізму прокурорів/ок, що опинилися на тимчасово окупованій території, аналіз оминув рішення Відповідного органу №№ 61дп-22 від 25.05.2022, 69дп-22 від 01.06.2022 та 97дп-22 від 07.07.2022.

- стандартизований контент-аналіз рішень Відповідного органу, прийнятих за досліджуваний період, про закриття провадження щодо 68 прокурорів/ок<sup>9</sup>;
- пошук і, де це було доречно, виклад релевантної судової практики та практики Вищої ради правосуддя, а також іншої правової інформації;
- отримання та аналіз публічної інформації (зокрема статистичної) від Відповідного органу, Офісу Генерального прокурора, Вищої ради правосуддя;
- відображення інформації щодо характеру виконання сформованих рекомендацій, яка надана Відповідним органом у відгуці на цей звіт, а також деякої фактологічної інформації, що дає краще розуміння мотивів прийняття членами Відповідного органу деяких рішень.

*Вибірка рішень членів Відповідного органу про відмову у відкритті провадження.* У Дослідженні 2019 року проаналізовано лише 15 відповідних рішень членів КДКП, що становило менше 1% від загальної кількості одержаних комісією дисциплінарних скарг<sup>10</sup>. Цього разу проаналізовано 133 відповідних рішень, тобто близько третини від прийнятих (369) за досліджуваний період. Спершу було заплановано, що вибірка включатиме щонайменше 1 відповідне рішення кожного члена/кині Відповідного органу (яких є 10), прийняте кожного місяця досліджуваного періоду. У щомісячний набір з 10 відповідних рішень мали б входити щонайменше по 1 відповідному рішенню на дисциплінарні скарги, подані: а) Генеральною інспекцією, б) керівником прокуратури; с) суддею; d) адвокатом; е) фізичною або юридичною особою. Також вибірка мала включати усі відповідні рішення, якщо дисциплінарна скарга стосувалася Генеральної прокуратури чи її заступника. У підсумку ж, члени/кині Відповідного органу надали 133 рішення, з яких: 74 стосувалися дисциплінарних скарг від фізичної або юридичної особи, 28 – від адвокатів, 9 – від керівників прокуратури, 7 – від суддів та 1 – від Генеральної інспекції. Також одна дисциплінарна скарга стосувалася заступника Генерального прокурора. Водночас один член Відповідного органу надав 14 своїх рішень про відмову у відкритті провадження з таким рівнем редагування, який не дозволив опрацювати їх через анкету (шляхом класифікації даних за низкою параметрів). Попри це, зазначені 14 рішень були опрацьовані за іншими частинами змісту та враховані при підготовці розділу II.

*Стандартизований контент-аналіз рішень Відповідного органу здійснювався завдяки анкеті (google-form) шляхом класифікації даних за низкою параметрів: понад 30 для рішень про накладення стягнення чи закриття провадження; близько 20 – рішень членів/кинь Відповідного органу про відмову у відкритті провадження. Надалі ці дані були використані як базис якісного аналізу, а також для виведення статистичних даних. В основу анкет покладені відповідні анкети, розроблені для Дослідження 2019 року, з деякими незначними модифікаціями (упущені ті параметри, які не мали помітного впливу на результати Дослідження 2019 року; деякі параметри укрупнені).*

<sup>9</sup> До цієї групи не увійшли рішення Відповідного органу, якими дисциплінарне провадження закрито у зв'язку зі звільненням прокурора/ки, оскільки такі рішення не піддавалися стандартизованому контент-аналізу. Але кількість цих рішень була використана при формуванні графіку на сторінці 45 цього експертного аналізу.

<sup>10</sup> Див. Дослідження 2019 року, сторінки 8, 25.

*Запити про публічну інформацію* стосувалися переважно статистичної інформації, проте також стосувалися текстів рішень Вищої ради правосуддя, оскільки онлайн-доступ до них наразі закрито.



## I. Стандарти дисциплінарного провадження

Співавтори Дослідження 2019 року приділили чимало уваги опису відповідних стандартів. Вони підсумовують<sup>11</sup>, що “[м]іжнародні стандарти у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів охоплюють такі питання:

- незалежність органів, які уповноважені застосовувати дисциплінарні санкції;
- прозорість та об’єктивність розгляду скарг на прокурорів;
- підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності;
- перелік стягнень за дисциплінарні проступки прокурорів та їх пропорційність;
- процедура дисциплінарного провадження щодо прокурорів;
- права прокурора на судове оскарження дисциплінарного рішення.”

Як вказується у порівняльному дослідженні щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів у вибраних державах-членах Ради Європи<sup>12</sup>, такі стандарти варто шукати насамперед у Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також прецедентній практиці Європейського суду з прав людини; Керівних принципах ООН про роль обвинувачів від 1990 року; Стандартах професійної відповідальності та Викладі найважливіші обов’язків та прав обвинувачів Міжнародної асоціації обвинувачів від 1999 року; Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя; Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, що керується верховенством права; Європейських настановах з питань етики та поведінки публічних обвинувачів від 2005 року (Будапештські настанови); Звіті Венеціанської комісії щодо європейських стандартів незалежності судової системи: частина II — Прокуратура; “Бордоській декларації” Консультативної ради європейських суддів та Консультативної ради європейських прокурорів на тему “Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві”; висновках Венеційської комісії та висновках Консультативної ради європейських прокурорів.

Також у порівняльному дослідженні підкреслюється, що “стандарти формують розгалужену систему «м’якого» права стосовно прокурорських служб, аби сприяти автономії та незалежності прокуратури, щоби вона не перебувала під політичним контролем. Нинішньою тенденцією в усіх європейських країнах є прагнення до більшої інституційної незалежності прокурорських служб, аби дозволити прокуратурам виконувати свої обов’язки без надмірного втручання – як внутрішнього, так і зовнішнього – намагаючись віднайти адекватний баланс між незалежністю, ієрархічною структурою та координацією, підзвітністю й ефективністю”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Сторінка 9.

<sup>12</sup> A comparative study on the disciplinary liability and proceedings against public prosecutors in selected Council of Europe member states / Mjriana Visentin (Italy), Lorena Bachmaier Winter (Spain), Gaja Štovičej (Slovenia) and Ian Welch (the United Kingdom with focus on England & Wales and Scotland), April 2021, §24. Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/comparative-study-disciplinary-proceedings/1680a2914a>

<sup>13</sup> Так само, §26.

## А. Ключові стандарти

Найбільш вичерпно, хоча і дещо концептуально, ключові стандарти можна віднайти у висновку Консультативної ради європейських прокурорів №13(2018) “Незалежність, підзвітність та етика прокурорів”. Там насамперед підкреслюється<sup>14</sup>, що “процес ... застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів був чітко викладений у письмовій формі та максимально наближений до рівня суддів, особливо в державах-членах, які дотримуються принципу єдності судової влади та мають зв'язки між функціями суддів і прокурорів протягом всієї їхньої кар'єри. У таких випадках положення переважно повинні бути встановлені законом і застосовуватися під контролем незалежного професійного органу (наприклад, у складі більшості суддів і прокурорів, обраних їхніми колегами), такого як Рада суддів або прокурорів, що уповноважений на призначення, підвищення та застосування покарань для прокурорів”. І “[я]к засіб забезпечення незалежності прокурорів також мають бути створені чіткі механізми щодо порушення ... дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів”.

У пункті 47 висновку також наголошено, що “дисциплінарне провадження ... має ґрунтуватися на законі у випадку серйозних порушень службових обов'язків (необережність, порушення обов'язків щодо секретності, антикорупційні правила тощо) та [бути обумовлене] чіткими й обґрунтованими причинами; провадження має бути прозорим, застосовувати встановлені критерії та здійснюватися органом, який є незалежним від виконавчої влади; відповідні прокурори повинні бути заслухані та мати право захищати себе за допомогою своїх адвокатів, бути захищеними від будь-якого політичного впливу і мати можливість здійснювати право на оскарження в суді; будь-які санкції також повинні бути необхідними, адекватними й пропорційними дисциплінарному проступку”.

Краще зрозуміти зміст деяких наведених концептуальних положень дозволяють висновки Венеційської комісії, надані державам-членам Ради Європи під час оцінки їхніх законодавчих положень чи проектів законів щодо прокуратури або судової влади.

Підставами дисциплінарної відповідальності можуть бути:

- безпідставні рішення/дії або такі, що здійсненні всупереч закону, навіть з метою задоволення публічного інтересу<sup>15</sup>;
- недобросовісні або вельми безвідповідальні рішення/дії, наприклад, здійсненні під впливом алкоголю чи наркотиків<sup>16</sup>;

<sup>14</sup> Висновок Консультативної ради європейських прокурорів №13(2018) “Незалежність, підзвітність та етика прокурорів”, §§ 24-25. Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

<sup>15</sup> Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor’s office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, 8-9 December 2017, CDL-AD(2017)028-e, §89. Електронний ресурс: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e)

<sup>16</sup> Opinion on the draft law on the Public Prosecutors’ service of Moldova, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, 13-14 June 2008, CDL-AD(2008)019, §53. Електронний ресурс: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e)

- порушення обов'язку чинити неупереджено (упередженні дії/рішення)<sup>17</sup>.

#### Підставами дисциплінарної відповідальності не мали би бути:

- неоднакове тлумачення чи застосування законодавства (за винятком серйозних випадків, коли рішення є явно неприйнятним)<sup>18</sup>;
- добросовісні помилки або дискусійні процесуальні дії/рішення, що піддаються оскарженню<sup>19</sup>;
- ситуації, які знаходяться поза контролем прокурора/ки та які можна розумно пояснити неправильною роботою інших елементів правової системи<sup>20</sup>.

#### Процедурні гарантії:

- прокурор/ка мають бути повідомленні про дії/рішення, які їм ставляться в провину (предмет перевірки), зокрема, місце, час та особливості дій, які, як стверджується, мали місце; прокурор/ка має право вимагати показань свідка та збирання доказів на його користь, ознайомлюватися з матеріалами особисто або через своїх законних представників і отримувати копії матеріалів, а також можуть захищати себе усно чи письмово або через своїх законних представників<sup>21</sup>;
- мають забезпечуватися базові гарантії справедливого судового розгляду, включно з вимогами щодо безсторонності "судді"<sup>22</sup>;
- прокурор/ка мають право бути заслуханим у змагальному провадженні<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Bosnia and Herzegovina — Opinion on the draft Law on amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session, 19-20 March 2021, CDL-AD(2021)015, § 56. Електронний ресурс: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

<sup>18</sup> Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session, 13-14 June 2008, CDL-AD(2008)019, §52.

<sup>19</sup> Montenegro — Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, adopted by the Venice Commission at its 126th plenary session, 19-20 March 2021, CDL-AD(2021)012, §54. Електронний ресурс: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e)

<sup>20</sup> Bosnia and Herzegovina — Opinion on the draft Law on amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session, 19-20 March 2021, CDL-AD(2021)015, §55.

<sup>21</sup> Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session, 25-26 March 2011, CDL-AD(2011)004, §75. Електронний ресурс: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e)

<sup>22</sup> Bulgaria — Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, issued on 27 May 2022 pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020, at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020, CDL-AD(2020)035, §84. Електронний ресурс: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e)

<sup>23</sup> Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session, 17-18 December 2010, CDL-AD(2010)040, §52. Електронний ресурс: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

## В. Рекомендації, надані Україні

Слід почати з того, що перші рекомендації були надані експертами Ради Європи ще у 2013 році при оцінці проекту Закону<sup>24</sup>. Тоді зазначалося, зокрема, що: а) виправдання особи саме собою не є належною підставою для притягнення прокурора/ки до дисциплінарної відповідальності; б) прокуророві/ці має бути забезпечене право зберігати мовчання; с) прокуророві/ці має бути забезпечена можливість ознайомлюватися з окремою думкою членів/кинь дисциплінарного органу; д) не може вважатися пропорційним звільнення прокурора/ки за незначне цивільне чи адміністративне правопорушення (наприклад, пов'язане з володінням автомобілем)<sup>25</sup>. Також наголошувалося на потребі забезпечити більшу автономність та організаційну спроможність дисциплінарного органу<sup>26</sup>. Своєю чергою, висловлювалася стурбованість щодо можливості дисциплінарного органу мати доступ до приватних відомостей без належної санкції суду<sup>27</sup>. Низка цих рекомендацій була повторена Радою Європи при оцінці вже прийнятого Закону<sup>28</sup>.

Надалі рекомендації в цій частині надавалися GRECO під час четвертого раунду оцінювання, що триває з 1 січня 2012 року й присвячений питанням запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. GRECO наполягає на тому, що<sup>29</sup>:

- а) задля “забезпечення ефективного виконання норм, правової визначеності та попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями” підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначені пунктами 5 і 6 частини 1 статті 43 Закону, краще видалити або суттєво уточнити;
- б) слід розширити перелік дисциплінарних стягнень, які можуть накладатися на прокурорів/ок;
- с) необхідно збільшити строк, у межах якого прокурорів/ок може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності;
- д) дисциплінарні провадження мали б відкриватися і на основі анонімних скарг, якщо у них міститься належний зміст;
- е) у складі дисциплінарного органу більшість має належати прокурорам/кам;
- ф) рішення дисциплінарного органу мали б оскаржуватися лише до суду.

Схожі рекомендації надала й Організація економічного співробітництва та розвитку. У звіті за результатами четвертого раунду оцінювання виконання

---

<sup>24</sup> Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025. Електронний ресурс: <https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/expert-opinions>

<sup>25</sup> Так само, §§ 128, 132, 136, 143, 145, 171.

<sup>26</sup> Так само, §§ 161, 173.

<sup>27</sup> Так само §170.

<sup>28</sup> Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, §§ 117-126.

<sup>29</sup> Evaluation Report (2017), §§ 216, 259-263; Compliance Report (2019), §§ 130-135, 167-176; Second Compliance Report (2022), §§ 106-111, 143-152. Електронний ресурс: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/ukraine>

рекомендацій у межах Стамбульського плану дій боротьби з корупцією вказувалося на тому, що слід: а) чіткіше визначити підстави дисциплінарної відповідальності прокурорів/ок; б) збільшити граничний строк притягнення до дисциплінарної відповідальності; с) забезпечити належне вивчення випадків неправомірної поведінки та відворотність відповідальності за них<sup>30</sup>. Цього року, за результатами п'ятого пілотного раунду Організація економічного співробітництва та розвитку наголошує<sup>31</sup>, що слід надати більшої ясності та визначеності підставам дисциплінарної відповідальності прокурорів/ок (особливо гостро це стосується підстав, визначених пунктами 5 і 6 частини 1 статті 43 Закону), а також запровадити ширший набір стягнень.

Нарешті, у 2017 році Радою Європи здійснено оцінку потреб Ради прокурорів та КДКП. Звіт за результатами такої оцінки<sup>32</sup> містить цілу низку рекомендацій, з яких варто виділити наступні:

- а) присутність прокурора/ки, щодо якого відбувається провадження, заявника та інших осіб, запрошених для участі, є правилом, а не питанням розсуду;
- б) прокурор/ка, щодо якого відбувається провадження, може надати повну відповідь заявнику та повною мірою захищатися;
- с) прокурор/ка, щодо якого відбувається провадження, та його представники мають право робити як усні, так і письмові заяви;
- д) прокурор/ка, щодо якого відбувається провадження, має право зберігати мовчання та не свідчити проти себе;
- е) мають бути встановлені загальні часові рамки для проведення дисциплінарного провадження;
- ф) слід мати регулярні обговорення з органами, які тією чи іншою мірою присутні у дисциплінарному провадженні щодо прокурорів/ок.

---

<sup>30</sup> OECD (2017), Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, p.98. Електронний ресурс: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>

<sup>31</sup> OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, pp. 100-103. Електронний ресурс: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/anti-corruption-reforms-in-ukraine-b1901b8c-en.htm>

<sup>32</sup> Звіт за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів / Проект Ради Європи "Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні", 2017, С. 48-49.

## II. Відмова у відкритті дисциплінарного провадження

За досліджуваний період до Відповідного органу надійшло 612 дисциплінарних скарг, за результатами розгляду яких у 369 випадках було прийнято рішення про відмову у відкритті провадження (тобто у 60% випадків). За даними Дослідження 2019 року<sup>33</sup>, члени КДКП приймали рішення про відмову у відкритті провадження у 70% випадків.

Водночас, як і КДКП, Відповідний орган не оприлюднює у себе на сайті рішення про відмову у відкритті провадження (хоча дисциплінарні (кадрові) комісії такі рішення публікували<sup>34</sup>). Як обґрунтовується в Дослідженні 2019 року<sup>35</sup>, такий підхід не узгоджується з вимогами Закону “Про доступ до публічної інформації” та позицією Конституційного Суду.

**Рекомендація (2019 року, уточнена): оприлюднювати на офіційному веб-сайті всі рішення членів про відмову у відкритті провадження із вилученням відомостей, які дають можливість ідентифікувати прокурора/ку, фізичних чи юридичних осіб, а також з вилученням інших ідентифікуючих деталей<sup>36</sup>.**

### A. Статистика відмов у відкритті провадження

Проаналізовані рішення про відмову у відкритті провадження демонструють чимало наскрізних тенденцій усієї дисциплінарної практики Відповідного органу. Дисциплінарні скарги, щодо яких прийнято проаналізовані рішення, стосуються:

- a) прокурорів/ок з окружних прокуратур (майже 60%), за якими слідують прокурори/ки обласних прокуратур (майже 24%);
- b) прокурорів/ок, які не обіймають адміністративних посад (майже 76%);
- c) стверджуваних випадків невиконання чи неналежного виконання службових обов’язків (майже 93%). При цьому з цим нерідко поєднуються твердження щодо вчинення прокурором/кою дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури (понад 38%) та систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики (майже 17%).

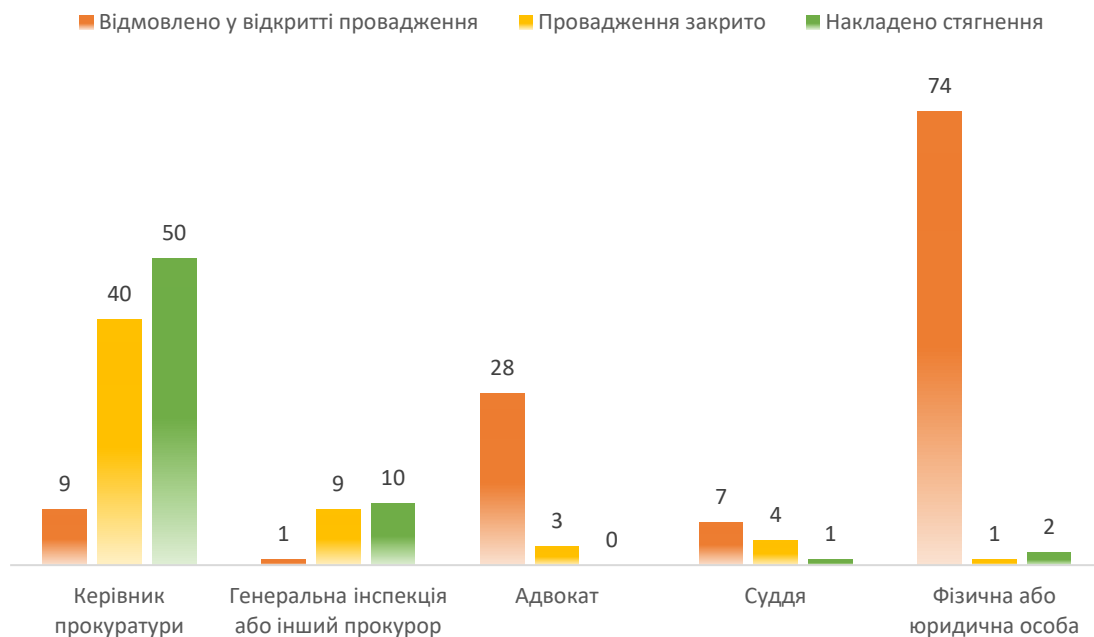
Разом із тим, в розрізі скажників, яким відмовлено у відкритті провадження, та тих, за скаргами яких було ухвалено рішення про накладення стягнення або закриття провадження, проглядаються суттєві відмінності. Адже у випадках, коли ініціатору відмовлено у відкритті провадження, найпомітнішими групами є фізичні та юридичні особи (майже 63%) та адвокати (майже 24%), а у випадках, коли провадження відкрито – такі групи складають цілковиту меншість.

<sup>33</sup> Сторінка 25.

<sup>34</sup> Див. за посиланням: [https://old.gp.gov.ua/ua/dvp.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=117882](https://old.gp.gov.ua/ua/dvp.html?_m=publications&_t=cat&id=117882)

<sup>35</sup> Сторінки 25-27.

<sup>36</sup> Відповідний орган повідомив, що ця рекомендація була виконана / Лист Відповідного органу №07/З-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 1.



Найпоширенішою групою прокурорів/ок, щодо яких Відповідний орган відмовився відкривати провадження, є ті, що працюють в прокуратурах, розташованих у місті Києві – понад 26%. За ними слідують прокурори/ки з прокуратур Одеської області (понад 10%), Дніпропетровської області – дещо більше 9%, Житомирської області – майже 8%, а також Київської та Львівської областей – 5% (на кожну групу).

Члени Відповідного органу доволі оперативно розглядають дисциплінарні скарги, тому між днем розподілення скарги на конкретного члена/киню та прийняттям рішення про відмову у відкритті провадження проходить у середньому 11 календарних днів (максимальний строк був – 91 календарний день<sup>37</sup>).

Найчастіше підставою відмови є відсутність всіх ознак складу правопорушення (абзац 2 частини 1 статті 45 Закону) – у майже 96% випадків. При цьому, у майже 59% випадків така підстава поєднується з іншою – рішення/бездіяльність прокурора/ки не були оскаржені до слідчого суддів/суду або прокурора вищого рівня (пункт 1 частини 2 статті 46 Закону). Загальним недоліком цих підстав відмови у відкритті провадження чимало уваги приділено у Дослідженні 2019<sup>38</sup>. Нижче ілюструються ці недоліки на практиці Відповідного органу.

## **В. Проблематика при відмові у відкритті проваджень**

### Невиконання рішення слідчого судді

<sup>37</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №181дс-22 від 18.05.2022.

<sup>38</sup> Сторінки 27-32.

На відміну від інших країн, українські слідчі судді не наділені повноваженнями та відповідними механізмами контролю за виконанням прийнятих ними рішень<sup>39</sup>. Відтак, контроль за виконанням здійснюють безпосередньо сторони, які про них клопотали. Щоправда, сторона захисту також не має у своєму розпорядженні надійних механізмів такого контролю. Тому в разі невиконання стороною обвинувачення рішення слідчого судді, стороні захисту не лишається інших варіантів, окрім як звернутися до дисциплінарної процедури.

Однак, у низці випадків Відповідний орган відмовив стороні захисту чи іншому учаснику кримінального провадження у реагуванні на невиконання стороною обвинувачення рішення слідчого судді. Коло цих випадків значною мірою стосується безпідставного утримання або несвоєчасно повернення вилученого у ході розслідування майна<sup>40</sup> та часто представлене випадками ігнорування прокурорами клопотань сторони чи іншого учасника, що підтверджено рішенням слідчих суддів<sup>41</sup>. Виходить, у таких ситуаціях Відповідний орган залишив сторону захисту, потерпілого чи правовласника/володільця майна фактично без інструментів захисту від невиконання чи неналежного виконання прокурором/кою своїх обов'язків. Адже кримінальні процесуальні механізми вони добросовісно вичерпали, але визначений судом чи законом результат безпідставно був заблокований прокурором/кою.

Щоправда, потрібно наголосити, що відсутність у слідчого судді, суду повноважень та відповідних механізмів контролю за виконанням прийнятих ними рішень є структурною проблемою усієї системи кримінального судочинства та, як впливає з цього аналізу, ще й породжує додаткове навантаження на Відповідний орган.

**Рекомендація (2019 року, уточнена): відкривати дисциплінарні провадження за скаргами, що містять конкретні фактичні дані про характер дій/бездіяльності прокурорів, у випадках невиконання прокурором рішення слідчого судді, суду, яким рішення, дії чи бездіяльність прокурора скасовано та/або визнано незаконним й зобов'язано вчинити певні дії<sup>42</sup>.**

#### Неявка прокурора у судове засідання

За досліджуваний період у понад 15 випадків члени/кині Відповідного органу відмовляли у відкритті провадження за скаргою сторони кримінального провадження на неявку прокурора/ки у судове засідання. При цьому, у 8 з цих випадків зі скаргами

---

<sup>39</sup> Роль слідчого судді у кримінальному провадженні: звіт за результатами дослідження / Белоусов Ю., Венгер В., Орлеан А., Крапивін Є., Шапутько С., Яворська В. ; за заг. ред. Белоусова Ю. — К., 2020. — С. 53, 108-109, 190, 233.

<sup>40</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №№ 668дс-21 від 22.11.2021, 664дс-21 від 29.11.2021, 151дс-22 від 17.02.2022, 202дс-22 від 28.04.2022, 383дс-22 від 19.07.2022, а також надане без номера: від 23.11.2021 та від 29.06.2022.

<sup>41</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №№ 648дс-21 від 22.11.2021, 711дс-21 від 26.11.2021, 32дс-22 від 18.01.2022, 210дс-22 від 01.04.2022, 267дс-22 від 23.05.2022, 358дс-22 від 07.07.2022, 382дс-22 від 18.07.2022, 423дс-22 від 04.08.2022, а також надані без номера: від 29.11.2021, від 27.01.2022 та 25.07.2022.

<sup>42</sup> Відповідний орган повідомив, що саме такого підходу і дотримується / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 2.



зверталися судді<sup>43</sup>. Якщо зверталася фізичні або юридичні особи чи адвокати, члени/чині Відповідного органу вказували, що належним суб'єктом звернення зі скаргою мав бути суддя як особа, уповноважена на визнання неявки прокурора/ки неповажною. Проте, коли зі скаргою зверталися судді, члени/чині Відповідного органу знаходили інше пояснення для відмови, як правило, нібито суддями не надано доказів того, що причина неявки є неповажною.

З обома позиціями не можна погодитись. Головне тому, що виконання чи невиконання прокурором/кою обов'язків у таких випадках ніяким чином не залежить від волі суду чи іншої сторони. Тобто прокурор/ка або виконує свій обов'язок належним чином або ні. Навіть суд у низці випадків не може достеменно знати чи встановити, з якої справжньої причини прокурор/ка були відсутні на засіданні. Більше того, у суду може не бути змоги відреагувати на кожну неявку. Натомість Відповідний орган у межах провадження цілком спроможний довідатися справжні обставини неявки та дізнатися ім'я відповідального за зрив судового засідання (адже в деяких випадках це може бути і старший групи, який явку не забезпечив<sup>44</sup>). Друге речення частини 1 статті 324 КПК аж ніяк не є перепорою для цього, оскільки воно стосується лише одного випадку – коли прокурор повідомив про причину неявки, але суд визнав її неповажною. Решта випадків – зокрема, коли прокурор просто не з'явився – це положення навіть не стосується. Тому інша сторона та, безумовно, суд цілком уповноважені ставити питання про дисциплінарну відповідальність прокурора, який проігнорував судові засідання. Вже не кажучи, що право на звернення Відповідного органу із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти (частина 2 статті 45 Закону).

Частина проблеми ще може критися в тій обставині, що неявку у судові засідання без поважної причини Відповідний орган розглядає лише як невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків<sup>45</sup>. Насправді ж, така поведінка прокурора/ки цілком може одночасно розглядатися як порушення правил етики. Адже згідно з Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів, прокурор/ка мають усвідомлювати, що їхня діяльність оцінюється з урахуванням здатності вчасно і якісно виконувати службові обов'язки та завдання (стаття 15). При цьому, у відносинах із суддями вони повинні дотримуватися взаємоповаги (стаття 26). Тобто, якщо прокурор/ка не з'явився до суду (або старший групи не забезпечив явку) без поважної причини, таку поведінку важко назвати проявом поваги до суду (включно з іншою стороною). Особливо у випадку, коли про неявку не було ніяких попереджень від прокурора/ки.

**Рекомендація (2019 року, уточнена): відкривати дисциплінарні провадження за скаргами фізичних і юридичних осіб, що містять конкретні фактичні дані про характер дій/бездіяльності прокурорів, незалежно від вичерпної згадки всіх ознак складу проступку.**

### Поведінка у суді

<sup>43</sup> Рішення члена/чині Відповідного органу №№ 76дс-22 від 28.01.2022, 86дс-22 від 03.02.2022, 152дс-22 від 17.02.2022, 195дс-22 від 26.04.2022, 433дс-22 від 05.08.2022, а також надані без номера: від 21.02.2022 та від 25.05.2022.

<sup>44</sup> Рішення КДКП №245дп-18 від 13.06.2018.

<sup>45</sup> Рішення Відповідного органу №6дп-21 від 25.11.2021.

У декількох випадках заявникам було відмовлено у відкритті провадження, хоча, як випливає з в яких йдеться про проступок

самих рішень членів/кинь Відповідного органу, поведінка прокурорів/ок у суді була далека від бездоганної, як того вимагає Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів (статті 15, 26 та 27). В одному випадку прокурор зазначив під час судового засідання, що „позиція потерпілого «є бредом»“<sup>46,47</sup> а в іншому, під час перерви у судовому засіданні, прокурорка застосувала образливі висловлювання на адресу захисника обвинуваченого – „лексичні конструкції, до складу яких вход[или] слово та словосполучення «сучка»“<sup>48</sup>.

Попри те, що в рішеннях про відмову у відкритті провадження наводиться певне обґрунтування, важко зрозуміти, чому такі випадки стали предметом кінцевої оцінки лише члена/кині Відповідного органу, а не всього органу.

### Зміст рішень про відмову у відкритті провадження

З огляду на ту обставину, що рішення про відмову у відкритті провадження є індивідуальними, природно, що у практиці Відповідного органу наявна широка варіативність підходів до викладу членами/кинями своїх рішень. Це не є проблематичним саме собою, однак є помітною різниця у повноті викладу фактичних обставин та юридичного обґрунтування при схожих випадках. Буває й так, що з рішення важко зрозуміти, яким ствердженням обставинам надавалася оцінка<sup>49</sup>. Відтак, з часом у скаргників може закрестися сумнів у тому, що члени/кині Відповідного органу ставляться однаково до однакових випадків.

**Рекомендація (2022 року): стандартизувати підходи до викладу рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження<sup>50</sup>.**

---

<sup>46</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №123дс-22 від 08.02.2022.

<sup>47</sup> Відповідний орган повідомив, що член органу вивчав аудіо- відео- запис судового засідання, але подібної риторики не зауважив. Інших доказів неприйнятної поведінки прокурора скаргник також не надав / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 5.

<sup>48</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №84дс-22 від 01.02.2022.

<sup>49</sup> Рішення члена/кині Відповідного органу №242дс-22 від 04.05.2022.

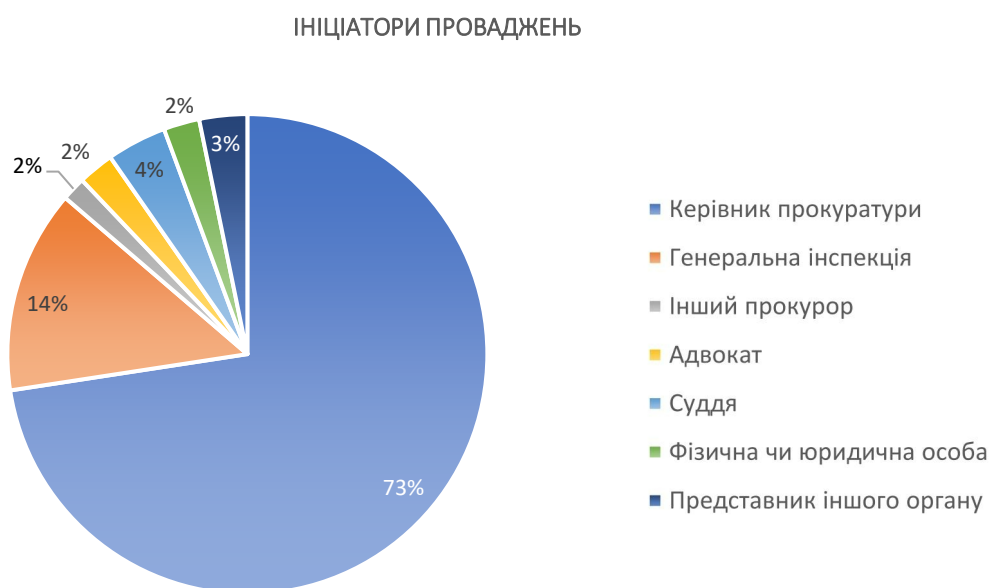
<sup>50</sup> Відповідний орган повідомив, що ця рекомендація взята в роботу / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 1.

### III. Порядок здійснення дисциплінарного провадження

Правове регулювання діяльності Відповідного органу у дисциплінарному провадженні не зазнало принципівих змін, якщо порівнювати з періодом діяльності КДКП. Щоправда, Відповідний орган став все частіше проводити засідання за участі прокурорів/ок та скаржників в режимі онлайн. Доказова база, з якою має справу Відповідний орган, також лишається без змін<sup>51</sup> (в одному рішенні була згадка про використання результатів поліграфічного дослідження<sup>52</sup>, чого не було у практиці КДКП). Відповідний орган суттєво покращив якість та структуру викладу своїх рішень, але його рішення досі перевантажені не завжди релевантними фактологічним даними та надміру щедрим цитуванням правової інформації.

#### A. Статистика щодо здійснення провадження

Ключовою групою, що ініціює провадження, лишаються самі прокурори/ки, якщо точніше – керівники/ці прокуратур. На інші категорії скаржників сукупно припадає 11% скарг, розгляд яких завершився прийняттям рішення про накладення стягнення або закриття дисциплінарного провадження.



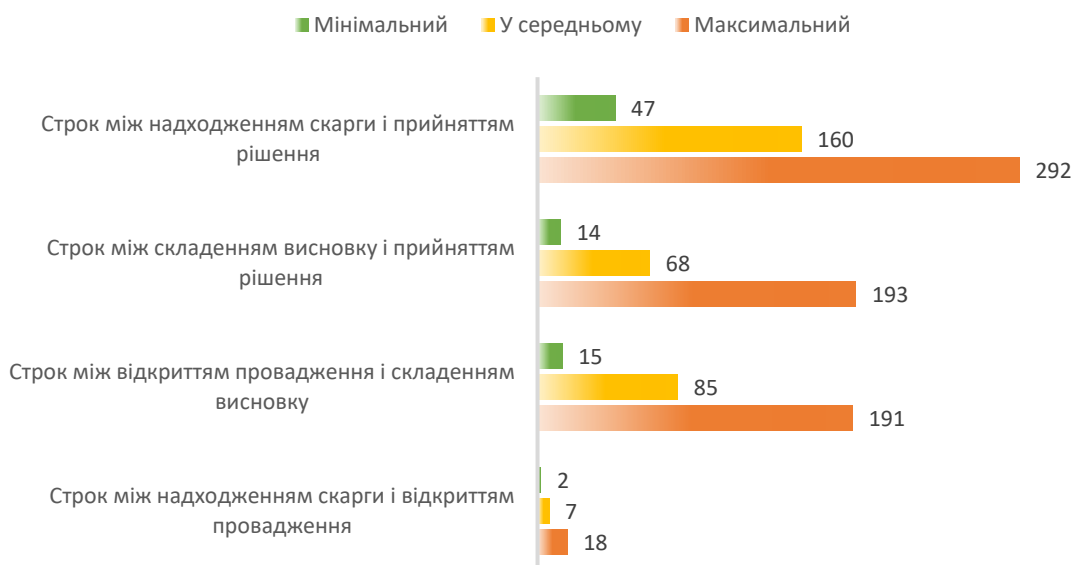
Як правило, між моментом надходження дисциплінарної скарги і прийняттям рішення про відкриття провадження проходить в середньому календарний тиждень (6-

<sup>51</sup> Див. Дослідження 2019 року, сторінки 50-53.

<sup>52</sup> Рішення Відповідного органу №41дп-22 від 27.04.2022.

7 днів), що є цілком розумним строком. Далі календарні строки між етапами дисциплінарного провадження закономірно стають більш тривалими.

#### НАКЛАДЕНО СТЯГНЕННЯ



#### ПРОВАДЖЕННЯ ЗАКРИТО

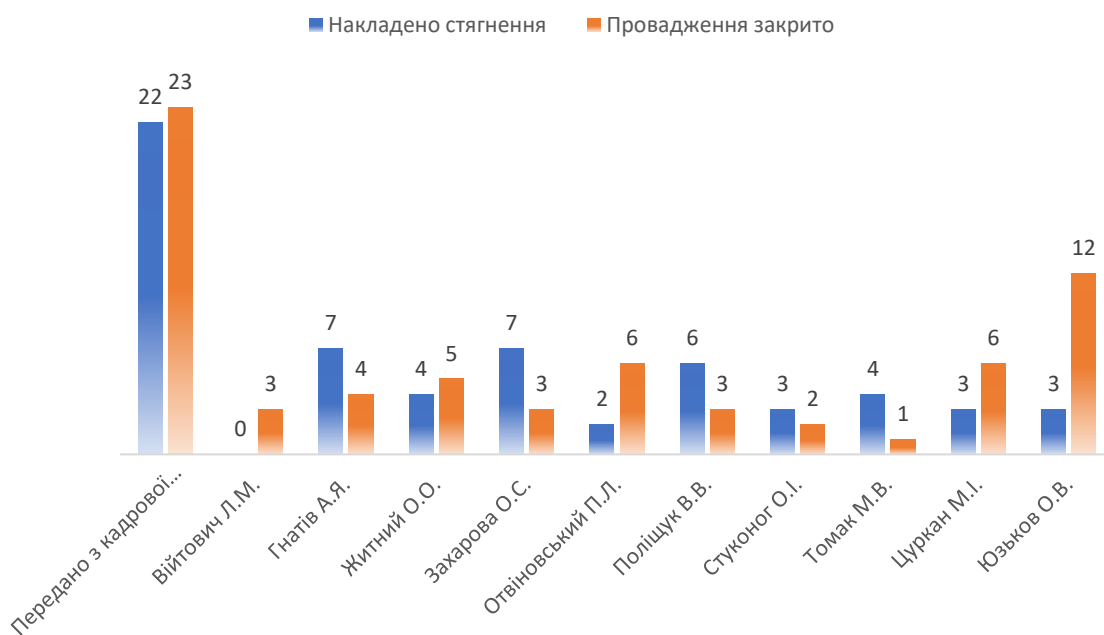


Слід відмітити ту обставину, що в практиці КДКП провадження в середньому тривало близько 100 календарних днів<sup>53</sup>. Вочевидь, суттєве збільшення середнього строку тривалості провадження продиктовано тим, що на досліджуваний період припав воєнний стан і широка палітра складнощів з ним пов'язаних. Тому є всі підстави очікувати, що Відповідний орган зможе повернутися до зазначених показників КДКП. При цьому, враховуючи доволі короткі темпоральні межі притягнення до дисциплінарної відповідальності, Відповідному органу варто увести в документообіг канцелярські помітки для скарг, в яких йдеться про проступок, що мав місце тривалий

<sup>53</sup> Дослідження 2019 року, сторінка 37.

час тому. Такий крок дозволив би пріоритизувати перевірку і розгляд скарг у випадках, коли є ризик впливу річного строку притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Аналіз рішень Відповідного органу про накладення стягнення або закриття провадження свідчить про те, що всі члени Відповідного органу виконують дисциплінарні функції. Хоча графік, що подано нижче, може дещо збивати з пантелику, слід врахувати, що система авторозподілу Відповідного органу в розрізі навантаження оперує кількістю скарг на розгляді конкретного члена/кині (й щодо переважної більшості цих скарг буде прийнято рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження). Відтак, показники графіку не можна сприймати буквально: нібито хтось з членів/кинь Відповідного органу працює менше чи більше за інших. Ба більше, варто взяти до уваги й те, що одна дисциплінарна скарга може стосуватися двох, трьох та навіть десяти прокурорів/ок. Останній випадок мав місце у роботі члена Відповідного органу Юзькова О.В., що яскраво видно на графіку. Також мають місце випадки, коли після відкриття провадження надходить ще одна скарга на того ж прокурора/ку, за якою теж відкривається провадження, а після цього два провадження об'єднуються і, як нерідко трапляється, через новий авторозподіл передаються іншому членові Відповідного органу для проведення перевірки. На графіку, що нижче, представлені завершені провадження у розрізі членів, які їх відкрили.



У більшості випадків (сукупно 61%) прокурори/ки, щодо яких розглядалося висновок про наявність/відсутність проступку, були присутні на засіданні Відповідного органу (53% випадків) або взяли участь онлайн (8%). Лише у 6% випадків не було зрозумілим їхнє ставлення до провадження. У решті випадків (32%) прокурори/ки надали свої аргументи та/або позицію письмово.

Важливим є те, що у практиці Відповідного органу зберігається практика, виявлена ще в Дослідженні 2019 року<sup>54</sup>, коли при розгляді висновку про наявність/відсутність проступку інші члени/кині відступають від висновків члена/кині, що готував/ла висновок, та ухвалюють протилежне рішення (мало місце близько 20 таких випадків). Таку практику не можна не вітати, адже вона є добрим індикатором того, що на засіданнях Відповідного органу відбувається справжній розгляд та змагання сторін, а в нарадчій кімнаті – дискусія. Щоправда, за досліджуваний період не було зафіксовано жодної окремої думки до рішення Відповідного органу.

У більшості випадків дисциплінарні скарги, розгляд яких завершився прийняттям рішення про накладення стягнення або закриття провадження, готувалися на основі матеріалів службового розслідування обласної прокуратури та/або Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора (майже у 65% випадків). Примітно, що у групі проваджень, які завершилися накладенням стягнення, виявилось майже на третину більше скарг, підкріплених матеріалами службового розслідування, аніж в групі проваджень, які були закриті. При цьому потрібно врахувати, що частина проваджень, підкріплених матеріалами службового розслідування, була закрыта на підставі спливу строку притягнення до дисциплінарної відповідальності. Іншими словами, частка закритих проваджень, яким не передувало службове розслідування, була би ще більшою.



З огляду на такий розподіл, треба відмітити, що наразі Відповідний органи є більш прихильним до висновків службових розслідувань, аніж КДКП. Адже, як виявило Дослідження 2019 року<sup>55</sup>, *“Комісія ... розглянула по суті 283 скарги [поданих за результатами службових розслідувань], з яких закрила 156 проваджень (55%), а до дисциплінарної відповідальності притягнула 127 осіб (45%)”*. У теперішній практиці Відповідного органу ці пропорції є оберненими: провадження, в яких наявні матеріали

<sup>54</sup> Сторінка 40.

<sup>55</sup> Сторінка 44.

службових розслідувань, закрито щодо 34 прокурорів/ок (майже 42%), а накладено стягнень на 48 прокурорів/ок (близько 58%). Разом із тим, наразі немає ніяких підстав для розмови про упереджене ставлення членів/кинь Відповідного органу: жодного разу їм не було заявлено відводу і лише в одному випадку членом взято самовідвід.

На підтвердження останньої тези свідчить і мала кількість оскаржень рішень Відповідного органу. За досліджуваний період до суду було оскаржено лише 6 рішень, з яких 3 накладено стягнення у вигляді догани<sup>56</sup>, а іншими 3 – звільнення з органів прокуратури<sup>57</sup>. Наразі усі судові провадження перебувають на першопочатковій стадії розгляду. Також ВРП повідомила, що за період 01.12.2021 по 01.07.2022 до органу надійшло дві скарги на рішення Відповідного органу, які будуть розглянуті вже новим повноважним складом ВРП<sup>58</sup>. Ймовіріше, до ВРП рішення Відповідного органу оскаржували ініціатори дисциплінарного провадження, адже Відповідний орган двічі надавав дозвіл на оскарження рішень про закриття дисциплінарного провадження<sup>59</sup> (ініціаторами дисциплінарних скарг були керівник прокуратури та Генеральна інспекція). Ще в одному випадку у наданні такого дозволу було відмовлено, проте мотивів відмови у рішенні Відповідного органу не наводиться<sup>60</sup> (ініціатором дисциплінарної скарги була Генеральна інспекція). Іншими словами, за досліджуваний період оскаржено тільки 6% рішень Відповідного органу.

**Рекомендація (2022 року): увести в документообіг канцелярські помітки для скарг, в яких йдеться про проступок, що мав тривалий час тому<sup>61</sup>.**

## **В. Проблематика при здійсненні проваджень**

### Службові розслідування та інші інспекційні практики

У Дослідженні 2019 року<sup>62</sup> чимало уваги було приділено не лише інституту службового розслідування, але й іншим інспекційним практикам в прокуратурі. Цей аспект лишається актуальним, та головне тому, що в Законі досі не вирішено питання щодо дисциплінарних інспекторів. Проте факт лишається фактом: службові розслідування та інші інспекційні практики в прокуратурі не ґрунтуються на Законі. Винятком є таємні перевірки доброчесності та система індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів (щоправда, такі заходи також мають відповідати встановленим гарантіям та європейським стандартам).

З огляду на це, Відповідний орган мав би прискіпливо ставитися до того, як відбувався процес документування оскаржуваних дій прокурора під час службового розслідування чи в ході іншої форми відомчого контролю. Адже, як було зазначено в

<sup>56</sup> Рішення №№ бдп-21 від 25.11. 2021, 41дп-22 від 27.04.2022, 80дп-22 від 15.06.2022.

<sup>57</sup> Рішення №№ 33дп-22 від 11.04.2022, 40дп-22 від 27.04.2022, 59дп-22 від 25.05.2022.

<sup>58</sup> Лист Секретаріату Вищої ради правосуддя №4279/0/9-22 від 08.08.2022.

<sup>59</sup> Рішення Відповідного органу №№ 56дп-22 від 18.05.2022 та 96дп-22 від 06.07.2022.

<sup>60</sup> Рішення Відповідного органу №10дп-22 від 12.01.2022.

<sup>61</sup> Відповідний орган повідомив, що вжив заходів задля виконання цієї рекомендації / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 1.

<sup>62</sup> Сторінки 41-50.

Дослідженні 2019 року: *“Хоча аналіз рішень Комісії й не дозволяє зробити висновок, що службові розслідування масово використовуються для втручання у процесуальну діяльність прокурорів, однак [окремі] випадки, безсумнівно, мають розцінюватися як втручання”*. Більше того, у ході іншої форми відомчого контролю *“прокурори, щодо яких проводиться перевірка (захід), не наділені жодними правами чи гарантіями. Вони не мають навіть тих прав і гарантій, що передбачені Інструкцією про службові розслідування”*.

Якщо вести мову про досліджуваний період, то до підкреслених випадків можна зарахувати обставини, викладені у рішенні Відповідного органу № 66дп-22 від 01.06.2022. Хоча у підсумку поведінка прокурора, на якого було накладено стягнення, стала предметом службового розслідування, все починалося з невибіркової перевірки ефективності процесуального керівництва прокурорів Солом'янської окружної прокуратури, що проводилась Київською міською прокуратурою.

**Рекомендації (2019 року): відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті втручання в процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірок прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня; повідомляти Раду прокурорів про кожен виявлений факт втручання у процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірки прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах, які передбачають доступ до матеріалів триваючих досудових розслідувань, як загрозу незалежності прокурорів<sup>63</sup>.**

#### Використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій

Допустимість такої практики у різних видах проваджень (як судових, так і квазісудових чи адміністративних) відомостей, отриманих органами правопорядку таємно, досі лишається вельми спірним питанням на всіх щаблях інституцій, що залучені до правозастосування. Не є винятком ні ВРП, ні Верховний Суд<sup>64</sup>. Відповідний орган, як і КДКП, також практикує використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій при прийнятті рішень<sup>65</sup>.

Однак непослідовність практики різних інституцій не має бути виправданням для того, аби не зважати на базову вимогу Конституції: *“Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”* (частина 2 статті 19). При цьому Конституція містить й пряму норму, що стосується відомостей, отриманих органами правопорядку таємно. Згідно зі статтею 29, таємниця листування,

---

<sup>63</sup> Відповідний орган повідомив, що *“намагатиметься більш виважено і прискіпливо ставитися до використання у дисциплінарному провадженні матеріалів перевірок роботи прокурора прокуратурою вищого рівня, а також інших матеріалів з врахуванням рекомендацій та правових позицій, сформульованих експертами під час проведення аналізу”* / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 2.

<sup>64</sup> Дослідження 2019 року, сторінки 54-60.

<sup>65</sup> Рішення №№ 59дп-22 від 25.05.2022, 92дп-22 від 29.06.2022.



телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції може обмежуватися лише судом у випадках, передбачених законом, і тільки з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи. Іншими словами, Конституція прямо пов'язує використання результатів негласних слідчих (розшукових) дій винятково зі сферою кримінального судочинства.

І, як вказувалося у розділі II цього експертного аналізу, Венеційська комісія висловлювала стурбованість можливістю дисциплінарного органу мати доступ до приватних відомостей без належної санкції суду.

**Рекомендація (2019 року): відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку.**

#### Стандарт переконання “поза розумним сумнівом”

Дослідження 2019 року виявило<sup>66</sup>, що під час дисциплінарного провадження КДКП надає перевагу стандарту переконання “поза розумним сумнівом”. Відповідний орган також обрав для себе цей стандарт<sup>67</sup>. Примітно, що член Відповідного органу керувався цим стандартом під час вирішення питання про відкриття/відмову у відкритті провадження<sup>68</sup>.

Натомість як тоді, так і наразі, такий підхід не витримує критики. По-перше, жодне законодавче положення не підштовхує Відповідний орган до того вибору, радше навпаки: що Конституція (стаття 62), що КПК (стаття 17), пов'язують стандарт переконання “поза розумним сумнівом” винятково з кримінальним провадженням. По-друге, посилання на рішення ЄСПЛ є нерелевантним, адже у своїй практиці ЄСПЛ не пов'язує згаданий стандарт з дисциплінарним провадженням. Суд розмежовує “кримінальний” та “цивільний” аспекти права на справедливий суд, і дисциплінарне провадження, як правило, потрапляє саме у “цивільну” категорію.

Для обґрунтування свого вибору у рішеннях Відповідний орган посилається на рішення ЄСПЛ у справі “Гриненко проти України”<sup>69</sup>. Однак ще у Дослідженні 2019 року зазначалося, що ця справа “стосувалася заявника, який був обвинувачений та засуджений за організацію вбивства. Тобто в справі ... Суд оцінював дії представників влади, які можуть мати кримінальний характер. При цьому Суд указав на можливість послаблення стандарту «поза розумним сумнівом» (не на користь уряду) у таких ситуаціях. Відтак, фактичні обставини в цій справі не можуть розглядатися як релевантні для дисциплінарного провадження щодо прокурорів”.

Видається, що яскравим прикладом випадку, коли через завищений стандарт переконання прокурор уникнув відповідальності за неетичну поведінку, є рішення

---

<sup>66</sup> Сторінки 60-63.

<sup>67</sup> Рішення Відповідного органу №№ 7дп-21 від 25.11.2021, 13дп-21 від 09.12.2021, 24дп-21 від 16.12.2021 та 73дп-22 від 08.06.2022.

<sup>68</sup> Рішення члена Відповідного органу, надане без номера від 03.02.2022.

<sup>69</sup> “Гриненко проти України” (Grinenko v. Ukraine, №33627/06).

Відповідного органу про закриття провадження №27дп-21 від 23.12.2021. З цього рішення чітко випливає, що каменем спотикання став саме ступіть переконання: вага доказів була не на користь прокурора, однак Відповідному органу все одно їх забракло.

Застосування такого високого стандарту переконання є виправданим лише тоді, коли у світлі “критеріїв Енгеля”<sup>70</sup> стягнення за проступок носить кримінальний характер (з огляду на характер та ступінь суворості покарання).

**Рекомендація (2019 року, уточнена): відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні стандарту переконання “поза розумним сумнівом” на користь менш суворого стандарту, за винятком випадків, коли стягнення за проступок носить кримінальний характер<sup>71</sup>.**

---

<sup>70</sup> “Енгель та інші проти Нідерландів” (Engel and others v. the Netherlands, № 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72), “Езе і Коннорс проти Сполученого Королівства” (Ezeh and Connors v. United Kingdom, №39665/98 [GC]).

<sup>71</sup> Відповідний орган повідомив, що ця рекомендація була виконана / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, сторінка 1-2.

#### IV. Дисциплінарні проступки та стягнення за них

За досліджуваний період до дисциплінарної відповідальності притягнуто 61 прокурора/ку. Порівнювати саме цей кількісний результат за попередній період доволі проблематично з огляду на декілька аспектів: а) дисциплінарний орган, який діяв до відновлення роботи Відповідного органу, не мав кваліфікаційних функцій та відповідного навантаження, б) дисциплінарний орган, який діяв до відновлення роботи Відповідного органу, функціонував майже понад 20 місяців, с) протягом половини досліджуваного періоду триває воєнний стан, що суттєво позначається на спроможності будь-якої інституції, а також активності скаржників. Також варто взяти до уваги дані Дослідження 2019 про те, що кількість прокурорів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності помітно знижується, коли дисциплінарна функція переходить до незалежної від керівництва прокуратури інституції, де запроваджено змагальну процедуру розгляду скарг<sup>72</sup>.

##### A. Статистика щодо накладених стягнень

Досліджуваний період демонструє продовження тенденції, що були виявлені при Дослідженні 2019 року<sup>73</sup>, а саме, що переважну більшість стягнень накладено на:

- а) прокурорів-чоловіків (77%);
- б) прокурорів/ок окружних прокуратур (майже 69%), за якими слідують прокурори/ки обласних прокуратур (майже 25%);
- с) прокурорів/ок, які не обіймають адміністративної посади (майже 79%).

Натомість:

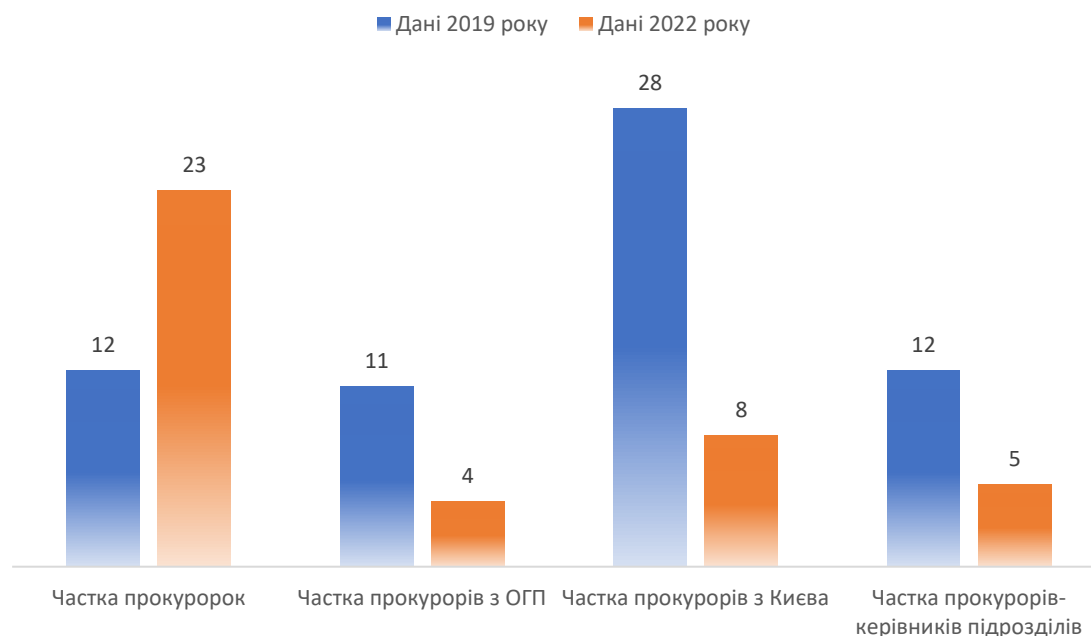
- а) частка прокуророк зросла майже удвічі (до 23% проти попередніх 12%);
- б) помітно знизився відсоток прокурорів/ок, які працюють в Офісі Генерального прокурора (до 4% проти попередніх 11%);
- с) помітно знизився відсоток прокурорів/ок, які обіймають посади керівників/заступників керівників підрозділів (до 5% проти попередніх майже 12%). Частка керівників прокуратур теж дещо знизилась (до 16% проти попередніх 19%);
- д) прокурори/ки, що працюють в розташованих у місті Києві прокуратурах<sup>74</sup>, більше не є найбільш помітною групою (раніше їхня частка складала 28%). Наразі вони поступилися місцем прокурорам/кам з Закарпатської (11,5%) та Одеської областей (майже 10%), але разом з прокурорами/ками з Вінницької, Житомирської, Черкаської та Чернівецької областей посідають 3 місце (по 8,2% відповідно). Враховуючи ту обставину, що абсолютна більшість дисциплінарних проваджень досліджуваного періоду (73%) відкрита на підставі скарг керівників прокуратур, можна припустити, що “регіональна першість” залежить від здатності самих прокурорів виявляти правопорушників у своїх лавах, а також реагувати на них у дисциплінарний спосіб. На користь цього припущення свідчить і статистика з інших розділів цього експертного аналізу.

<sup>72</sup> Дослідження 2019 року, сторінка 109.

<sup>73</sup> Сторінки 109-115.

<sup>74</sup> Маються на увазі прокуратури усіх рівнів, які розміщуються на території міста Києва.

Найбільшу кількість стягнень накладено на прокурорів/ок з Чернівецької обласної прокуратури – 4, за якими слідують прокурори/ки з Одеської та Закарпатської обласних – по 3, та прокурори/ки з Вінницької, Житомирської, Коростенської, Кропивницької, Смілянської, Ужгородської та Черкаської окружних – по 2. Також стягнення накладено на 2 прокурорів/ок з Офісу Генерального прокурора.



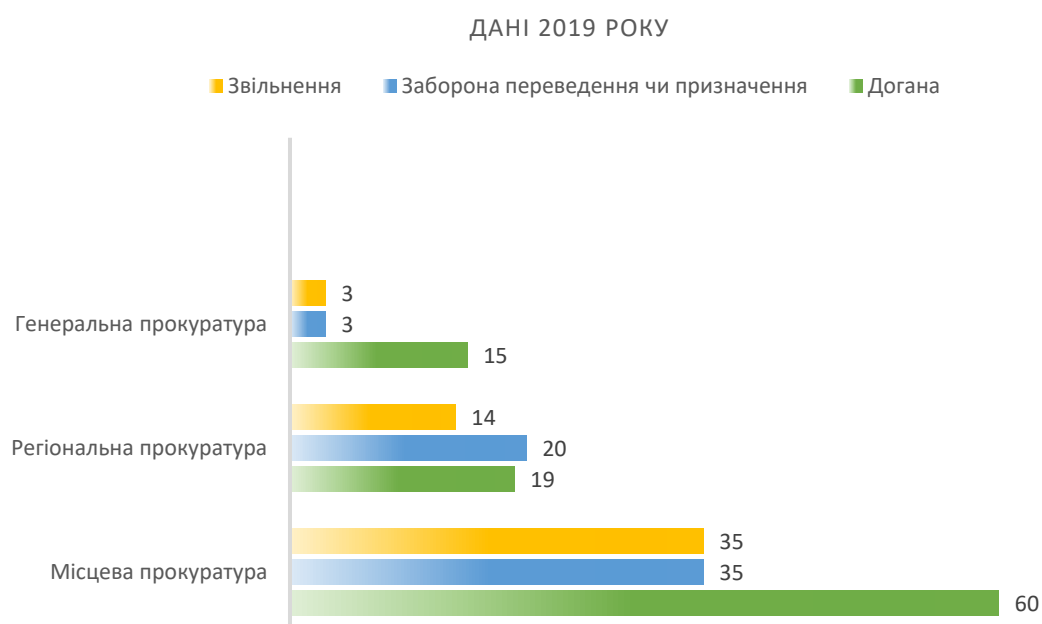
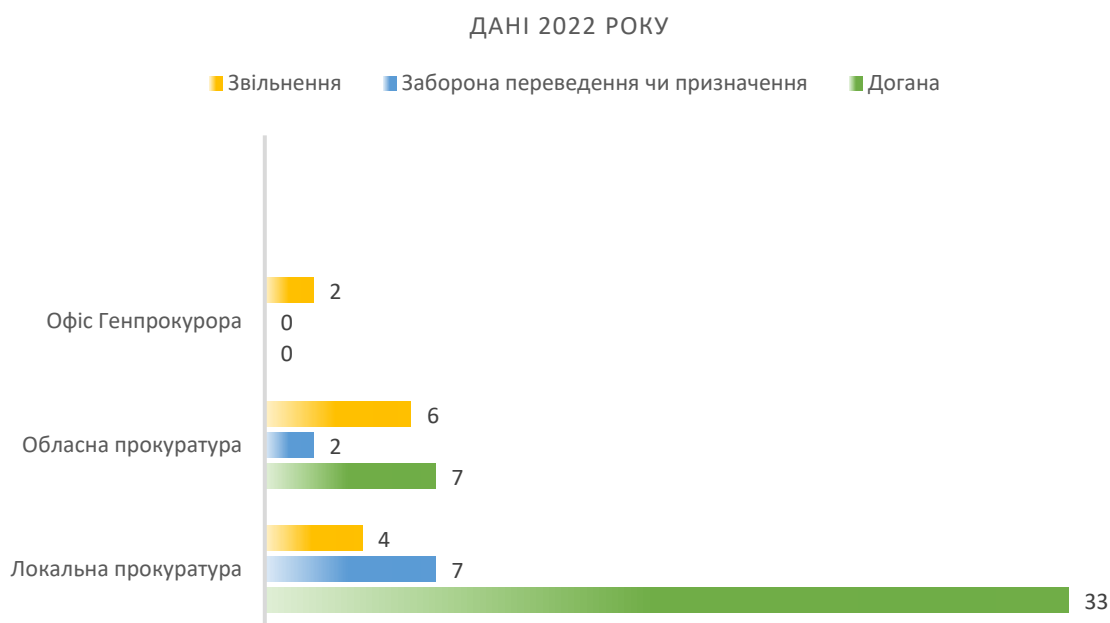
Примітно, що майже 87% складають прокурори/ки, які мають стаж роботи в прокуратурі 7 та більше років. Причому майже 58% від загальної кількості притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів/ок мають стаж роботи в прокуратурі 10 та більше років. Найменшу групу складають прокурори/ки, які мають стаж роботи в прокуратурі 1-3 роки (лише біля 5%). На додаток, менше ніж у 7% випадків (сукупно) притягнуті до дисциплінарної відповідальності прокурори/ки мали не зняте або непогашене стягнення чи зіштовхувались з депреміюванням.

За досліджуваний період Відповідний орган наклав стягнення у вигляді догани – 40 разів (майже 66% від загальної кількості накладених стягнень), звільнення – 12 (майже 20%), решту ж – 9 випадків (14%) – складають заборони переведення чи призначення. За даними Дослідження 2019 року, КДКП накладала догани у 45% випадків, заборону переведення чи призначення – у 30%, звільнення – у 25%<sup>75</sup>.

Впадає в око майже удвічі зменшена кількість випадків накладення стягнення у вигляді заборони переведення чи призначення. Це може пояснюватися тим, що на розгляді Відповідного органу опинився доволі вузький спектр переважно простих випадків. Структура накладених стягнень у вигляді звільнення може вказувати на те, що Відповідний орган однаково суворо ставиться до прокурорів різних рівнів: з 12 випадків 2 стосувалися прокурорів Офісу Генерального прокурора, 4 – прокурорів окружних

<sup>75</sup> Дослідження 2019 року, сторінка 111.

прокуратур та 6 – обласних. Водночас за досліджуваний період не було притягнуто жодного керівника Офісу Генерального (Генпрокурора чи її/його заступника), хоча серйозні дисциплінарні скарги щодо одного з них мали місце.

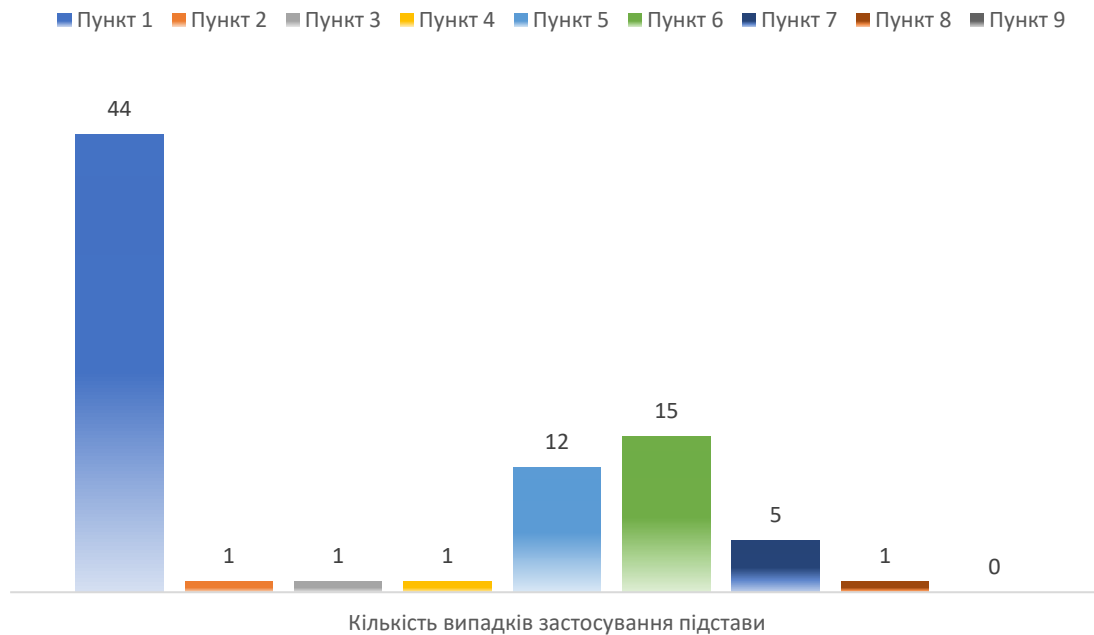


## В. Різновиди проступків

Невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону) продовжує бути найпоширенішою підставою для стягнення<sup>76</sup>. Їхня

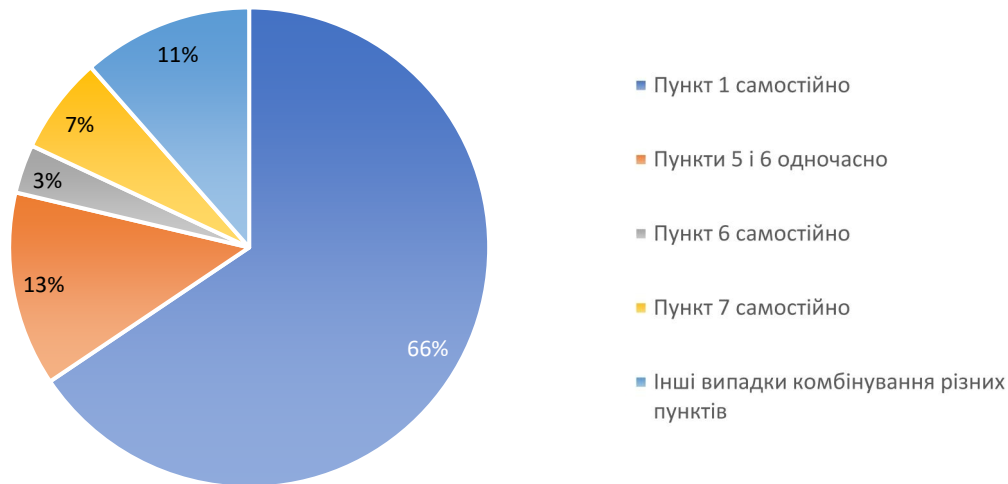
<sup>76</sup> Дослідження 2019 року, сторінки 87-88.

сукупна частка складає понад 55% (44 випадки застосування підстави). За нею слідують дві підстави, які нерідко застосовуються до конкретного проступку одночасно: вчинення 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 1 статті 43 Закону) та систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону). Частка таких випадків складає 15% та майже 19% відповідно (12 та 15 випадків відповідно). Третю сходинку посіло порушення правил внутрішнього службового розпорядку (пункт 7 частини 1 статті 43 Закону; 5 випадків, тобто менше 7%).



Однак слід мати на увазі, що кожна зі згаданих підстав може застосовуватись як у сукупності з іншими, так і самостійно.

#### ЧАСТКА ВИПАДКІВ ЗАСТОСУВАННЯ ПІДСТАВИ



Наведенні дані також відображують продовження тенденції, що були виявлені під час Дослідження 2019 року<sup>77</sup>.

У розрізі підстав, передбачених частиною 1 статті 43 Закону, наступні випадки потягли за собою накладення дисциплінарних стягнень.

#### 1. Невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків

а) при реалізації функцій процесуального керівника та/або обвинувача:

- передано ключ та пароль від персонального облікового запису в ЄРДР іншому прокуророві;
- не вжито заходів щодо продовження строків досудового розслідування особливо тяжкого злочину (вбивства);
- свідомо неправильно кваліфіковано злочин (за відсутності заяви потерпілого у випадках приватного обвинувачення або за менш тяжким складом);
- особисто вилучені речові докази (цигарки) не направлено на відповідальне зберігання, що призвело до їх втрати;
- не забезпечено своєчасного виконання ухвали слідчого судді щодо передачі речових доказів (тютюну) з одного органу правопорядку до іншого, що призвело до їх втрати;
- збереження у себе тимчасово вилученого майна понад місяць, а також ігнорування клопотання про повернення такого майна;
- не закрито провадження у випадку обізнаності, що існує нескасована постанова про закриття щодо аналогічних фактів;

<sup>77</sup> Див. сторінку 96.

- необґрунтоване затягування протягом кількох місяців з направленням обвинувального акту (без або зі спотворенням відомостей в ЄРДР);
- необґрунтоване затягування понад півроку зі зверненням до суду щодо обмеження часу на ознайомлення з відкритими матеріалами кримінального провадження;
- обвинувальний акт направлено після вичерпання строків досудового розслідування, через що кримінальне провадження було закрито судом;
- обвинувальний акт направлено несвоєчасно, через що суд звільнив особу від відповідальності у зв'язку зі спливом строків притягнення до відповідальності;
- укладено угоду у випадку, що до якого існує суперечлива правозастосовча та судова практика (різотлумачення статті 75 КК);
- при затвердженні угоди про визнання винуватості не поінформовано суд про те, що обвинувачений вчинив цей злочин в межах іспитового строку;
- погоджено звільнення особи від відповідальності за спливом строку давності попри те, що такий строк переривався, адже особа була засуджена за інший злочин;
- пропуск судового засідання без поважних причин;
- обвинуваченого було виправдано через те, що низка доказів була визнана недопустимими.

b) при наявності управлінського статусу:

- не перевірено законність рішення суду/погоджено довідку про законність судового рішення;
- погоджено укладення угоди у випадку, що до якого існує суперечлива правозастосовча та судова практика (різотлумачення статті 75 КК);
- не проконтрольовано своєчасність направлення членом групи прокурорів обвинувального акту (направлено після вичерпання строків досудового розслідування, через що кримінальне провадження було закрито судом).

c) у поєднанні з іншими підставами, визначеними частиною 1 статті 43 Закону:

- втрата службового посвідчення;
- несвоєчасний розгляд звернення та спотворення облікових відомостей щодо цього факту;
- передача адвокатіві низки оригінальних томів матеріалів кримінального провадження для вивчення за межами службових приміщень;
- незадовільна організація роботи органу прокуратури, тиск на колег.

У цьому аспекті слід процитувати Дослідження 2019 року<sup>78</sup>: *“Відповідність зазначеного обов'язку прокурора принципу законності не ставиться під сумнів: стаття 21 Закону прямо передбачає затвердження Положення про службове посвідчення наказом Генерального прокурора ... Однак виникає питання про суспільну шкідливість діяння у вигляді втрати посвідчення, оскільки Комісія зобов'язана при ухваленні рішення в дисциплінарному провадженні враховувати характер проступку*

---

<sup>78</sup> Сторінки 103-104.



*і його наслідки (частина 3 статті 48 Закону). Відсутність достатньої суспільної шкідливості такого діяння підтверджується дисциплінарною практикою в інших представників системи правосуддя – суддів, а тим більше адвокатів. Ані Вища рада правосуддя, ані кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури не розглядають втрату посвідчень суддів і адвокатів як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності. З метою уніфікації статусу представників системи правосуддя доцільно переглянути дисциплінарну практику щодо втрати посвідчень прокурорами”.*

**Рекомендація (2019 року):** переглянути практику в напрямку невизнання дисциплінарним проступком втрату прокурором/кою службового посвідчення<sup>79</sup>.

## 2. Необґрунтоване зволікання з розглядом звернення

- несвоєчасний розгляд звернення та спотворення облікових відомостей щодо цього факту

Відповідний орган, як раніше КДКП, розглядає випадки несвоєчасного розгляду звернення як такі, що заслуговують на кваліфікацію одночасно за пунктами 1 та 2 частини 1 статті 43<sup>80</sup>.

## 3. Розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень

- передача адвокатіві низки оригінальних томів матеріалів кримінального провадження для вивчення за межами службових приміщень

## 4. Порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

- несвоєчасна подача повідомлення про суттєві зміни в майновому стані

Незважаючи на те, що за досліджуваний період таку підставу було застосовано лише один раз, аналіз інших рішень дає підстави говорити, що Відповідний орган низку разів накладав стягнення за подібні випадки, проте посилаючись на іншу підставу. Для прикладу, рішенням №94дп-22 від 06.07.2022 накладено стягнення за незначні помилки в щорічній е-декларації, відсутність в ній інформації про карткові та бонусні рахунки у банку, на яких були дрібні суми коштів; рішенням №89дп-22 від 22.06.2022 – за те, що не було відображено власність членів родини, яких вказано у щорічній е-декларації. До цих випадків застосовано пункти 5 і 6 та пункт 6 частини 1 статті 43 Закону відповідно.

Також можна прослідкувати причини цієї практики Відповідного органу. Справа в тому, що Верховний Суд не один рік дотримується позиції, що “повноваження

---

<sup>79</sup> Відповідний орган повідомив, що саме такого підходу і дотримується. Також уточнив, що у тому випадку прокурора було притягнуто до відповідальності саме за тривалу затримку з повідомленням про втрату, а не за саму втрату посвідчення / Лист Відповідного органу №07/3-1100вх-22 від 22.11.2022, С. 3.

<sup>80</sup> Дослідження 2019 року, сторінки 92-93.

стосовно здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зокрема посадових та службових осіб органів прокуратури, віднесені до виключної компетенції НАЗК і можуть бути реалізовані в порядку, визначеному Законом № 1700-VII<sup>81</sup>. Відтак, якщо Відповідним органом було “фактично здійснено перевірку декларацій”, суди розглядатимуть цей крок таким, що здійснений “не у спосіб, передбачений чинним законодавством”<sup>82</sup>. І викривлення Відповідним органом підстав для накладення стягнень у випадках, пов'язаних з е-декларуванням, є своєрідною спробою уникнути негативних наслідків у суді. Проте, як ще було відмічено у Дослідженні 2019 року<sup>83</sup>, суди помічають такі підходи та все одно розглядають їх в контексті наведеної позиції Верховного Суду.

Щоправда, виправдано очікувати, аби Відповідний орган застосовував підставу, передбачену пунктом 4 частини 1 статті 43 Закону, до простих випадків (які не потребують оцінки, аналізу чи перевірки е-декларації) на кшталт несвоєчасного подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. А також у разі надходження відповідних матеріалів НАЗК.

**Рекомендація (2022 року): забезпечити застосування положень законодавства про порушення антикорупційних обмежень з урахуванням судової практики.**

5. Вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури

- відмова від проходження огляду на стан сп'яніння (після зупинки поліцейськими автомобіля);
- незадовільна організація роботи прокуратури, тиск на підлеглих, неетичне спілкування з ними
- несвоєчасна подача повідомлення про суттєві зміни в майновому стані;
- незначні помилки в щорічній е-декларації, відсутність в ній інформації про карткові та бонусні рахунки у банку, на яких були дрібні суми коштів;
- несанкціонований доступ до відомчих облікових записів інших працівників прокуратури, несанкціоноване копіювання службової інформації;
- внесення до анкети доброчесності недостовірних відомостей, які ще й мали наслідком виплати премій;
- відсутність на робочому місці без поважних причин, поєднаний зі спробою приховати це шляхом обману;
- затримання за вчинення злочину (підозра в одержанні неправомірної вигоди);
- напідпитку вчинено дрібне хуліганство, далі – намагання уникнути адміністративної відповідальності, посилаючись на свій статус прокурора та з демонстрацією службового посвідчення, а після – ще й агресивне поведіння у відділку поліції, включно з намаганням завдати поліцейським тілесних ушкоджень;

---

<sup>81</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду від 12.05.2022 року у справі № 520/10441/2020. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104282660>

<sup>82</sup> Так само, пункт 58.

<sup>83</sup> Сторінки 88-89.

- передача адвокатів низки оригінальних томів матеріалів кримінального провадження для вивчення за межами службових приміщень.

Відповідний орган, як раніше КДКП, не застосовує самостійно підставу, передбачену пунктом 5, як правило, продовжує застосовувати її разом з пунктом 6 частини 1 статті 43<sup>84</sup>.

6. Систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики

а) як самостійна підстава:

- отримання у суперечливий спосіб у власність земельної ділянки площею 4,09 га без наміру створення фермерського господарства, а також надання її в оренду іншій особі упродовж тривалого часу;
- не відобразив власність членів родини, яких вказав у щорічній е-декларації.

б) у поєднанні з іншими підставами, визначеними частиною 1 статті 43 Закону (переважно з пунктом 5):

- відмова від проходження огляду на стан сп'яніння (після зупинки поліцейськими автомобіля)
- втрата службового посвідчення;
- незадовільна організація роботи прокуратури, тиск на підлеглих, неетичне спілкування з ними;
- надання керівником прокуратури усної вказівки про те, щоби обвинувальні акти направлялися лише за його підписом;
- затримки керівником прокуратури підписання супровідних листів до обвинувальних актів, що мало наслідком направлення їх поза межами строку досудового розслідування (1 кримінальне провадження було закрито судом);
- незначні помилки в щорічній е-декларації, відсутність в ній інформації про карткові та бонусні рахунки у банку, на яких були дрібні суми коштів;
- несанкціонований доступ до відомчих облікових записів інших працівників прокуратури, несанкціоноване копіювання службової інформації;
- внесення до анкети доброчесності недостовірних відомостей, які ще й мали наслідком виплати премій;
- затримання за вчинення злочину (підозра в одержанні неправомірної вигоди);
- напідпитку вчинено дрібне хуліганство, далі – намагання уникнути адміністративної відповідальності, посилаючись на свій статус прокурора та з демонстрацією службового посвідчення, а після – ще й агресивне поведіння у відділку поліції, включно з намаганням завдати поліцейським тілесних ушкоджень;
- передача адвокатів низки оригінальних томів матеріалів кримінального провадження для вивчення за межами службових приміщень;

---

<sup>84</sup> Дослідження 2019 року, сторінки 95-97.

- відсутність на робочому місці без поважних причин, поєднаний зі спробою приховати це шляхом обману.

#### 7. Порухення правил внутрішнього службового розпорядку

- разова або систематична відсутність на робочому місці без поважних причин

#### 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

- надання керівником прокуратури усної вказівки про те, щоби обвинувальні акти направлялися лише за його підписом;
- затримки керівником прокуратури підписання супровідних листів до обвинувальних актів, що мало наслідком направлення їх поза межами строку досудового розслідування (1 кримінальне провадження було закрито судом).

Пропри те, що Відповідний орган здійснив гарне починання, відреагувавши на окреслені тут випадки, проглядається деяка непослідовність в його практиці в аспекті такої підстави. Для прикладу, як впливає з рішення №13дп-22 від 26.01.2022, Відповідний орган встановив, що керівниця обласної прокуратури письмовим розпорядженням заборонила вхід до приміщень прокуратури іншим особам, включно з працівниками органів правопорядку, без її особистого дозволу<sup>85</sup>, а також неодноразово вдавалася до *“намагань змусити [інших прокурорів/ок] виконувати необґрунтовані вимоги усупереч положенням статті 16 Закону щодо гарантій незалежності прокурора”*. Однак, у цьому випадку Відповідний орган не застосував до прокурорки підставу, передбачену пунктом 8 частини 1 статті 43 Закону.

До того ж, взагалі без оцінки залишено декілька випадків втручання у діяльність іншого прокурора з боку їх керівників. У рішенні №31дп-22 від 16.02.2022, поміж іншого, встановлено, що керівник обласної прокуратури без законних на те підстав надав вказівку процесуальному керівнику, аби той не долучав до матеріалів кримінального провадження протокол огляду телефону, в якому містилася важлива для кримінального провадження інформація. В іншому рішенні встановлено, що керівником прокуратури вказівки надавалися в усній формі під час оперативної наради<sup>86</sup>.

Проте чи не про найбільш примітний випадок можна довідатися з двох рішень про закриття провадження щодо заступника Генерального прокурора<sup>87</sup>. В обох випадках

---

<sup>85</sup> Як прямо зазначено у цьому рішенні Відповідного органу: “При виконанні зазначеного наказу склалася практика, коли працівники правоохоронних органів та інші особи змушені годинами очікувати дозволу для проходження у приміщення прокуратури до процесуальних керівників у кримінальних провадженнях”.

<sup>86</sup> Рішення №80дп-22 від 15.06.2022.

<sup>87</sup> Рішення №№ 57дп-22 від 18.05.2022, 78дп-22 від 15.06.2022.

заступник Генерального прокурора повністю змінював групу прокурорів лише з тієї причини, що було змінено орган досудового розслідування.

Тут потрібно наголосити важливому аспекті європейських стандартів та кращих практик. Ще у пункті 9 Рекомендації Rec (2000) 19 підкреслювалося, що при *“розподіл[і] й перерозподілі справ [серед прокурорів], повинні дотримуватися вимоги неупередженості й незалежності і прагнення до максимально правильного функціонування системи кримінальної юстиції, зокрема рівня юридичної кваліфікації і спеціалізації стосовно кожного питання”*<sup>88</sup>. На додаток, у Звіті Венеціанської комісії *“Європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення”*<sup>89</sup>, які є найповнішою збіркою стандартів Ради Європи щодо прокуратури, наведене положення Рекомендації Rec (2000) 19 деталізовано. Пункт 32 Звіту наполягає на тому, що *“для того, аби уникнути неправомірних вказівок, необхідно розробити каталог гарантій невтручання у діяльність обвинувача”*. *“Такі гарантії повинні охоплювати... також специфічні правила ведення справ та процесу прийняття рішень”*. Аналогічні положення містяться в Римській Хартії<sup>90</sup>. В українському законодавстві такі гарантії та правила втілені як у Законі (стаття 17), так і в КПК (насамперед у статті 37).

Високий рівень уваги до перерозподілу справ між прокурорами пояснюється тим, що можливість передачі справи іншому прокурору є функціональним еквівалентом надання обов’язкових вказівок в окремих справах<sup>91</sup>. Отже, для забезпечення впевненості в об’єктивності та неупередженості, з якою мають діяти прокурори, надзвичайно важливо, щоб процес розподілу справ дотримувався чітких та прозорих правил. Перерозподіл справ також повинен здійснюватися за суворими, об’єктивними та прозорими правилами, у виняткових ситуаціях, обґрунтованих такими причинами, як відсутність ініціативи первинного прокурора або наявність конфлікту інтересів. Причини перерозподілу справи повинні бути вказані в письмовій формі, а прокурори повинні мати правовий засіб для оскарження рішень вищих прокурорів щодо перерозподілу їхніх справ, якщо вони вважають, що рішення порушують їхню незалежність<sup>92</sup>.

З цього випливає, що невмотивована зміна групи прокурорів чи заміна конкретного прокурора у кримінальному провадженні може кваліфікуватися як втручання у діяльність іншого прокурора. Під цей випадок потрапляють і ситуації,

---

<sup>88</sup> Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system (and the explanatory memorandum), adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. Електронний ресурс: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a)

<sup>89</sup> Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session, 17-18 December 2010, CDL-AD(2010)040-e, §32. Електронний ресурс: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

<sup>90</sup> Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, article XIV; Explanatory Note, §§43–44. Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/168074738b>

<sup>91</sup> OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific, p.78. Електронний ресурс: <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>

<sup>92</sup> Так само, p.83.

коли змінюється орган досудового розслідування та за цим автоматично слідує зміна групи прокурорів. Адже неефективність органу досудового розслідування чи визначення іншої підслідності не є законною підставою для заміни (зміни) прокурора. Належні підстави для такої заміни (зміни) чітко визначені статтею 37 КПК. Ба навіть у випадку, коли керівник прокуратури вдасться до формального застосування статті 37 КПК, апелюючи до неефективності процесуального керівника – Відповідний орган не позбавлений можливості відреагувати на такий вчинок керівника прокуратури у дисциплінарний спосіб<sup>93</sup>. І в цьому аспекті можна згадати позицію Відповідного органу, що постанова про зміну групи прокурорів не є доказом проступку, якщо вона не містить відповідного обґрунтування того, що процесуальне керівництво було неефективним<sup>94</sup> (аналогічної позиції дотримувалася й КДКП<sup>95</sup>).

Також тут необхідно наголосити на обставині, яка не була відомою на момент появи Дослідження 2019 року. У рішенні №286дп-17 від 22.11.2017 КДКП дійшло висновку, що заступник Генерального прокурора незаконно втрутився у діяльність іншого прокурора, коли ухвалив самостійне рішення про закриття кримінального провадження. У тому випадку заступник Генерального прокурора не лише не був членом групи у відповідному кримінальному провадженні, але й напередодні надав прокуророві вказівку закрити те кримінальне провадження, яку прокурор відкинув. Зазначене рішення КДКП пізніше скасував Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду<sup>96</sup>. Проте Великою палатою Верховного Суду рішення Касаційного адміністративного суду було скасовано, а рішення КДКП поновлено в силі<sup>97</sup>.

**Рекомендація (2019 року): розглядати факти необґрунтованого усунення прокурора від процесуального керівництва як втручання керівництва в службову діяльність прокурора.**

## 9. Публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості

За досліджуваний період Відповідний орган не застосовував таку підставу для накладення дисциплінарного стягнення, хоча дисциплінарна скарга з такою перспективою знаходилась у нього на розгляді. У Дослідженні 2019 року схарактеризовано аналогічно ситуацію: відповідні скарги перевірялися КДКП, проте притягнень за такою підставою не було<sup>98</sup>. Водночас цього разу мав місце випадок, який, вочевидь, можна назвати унікальним, позаяк зі скаргою звернувся керівник прокуратури. Ба більше, йшлося про твердження, допущені прокуроркою в процесуальному документі. Скаржник, керівник обласної прокуратури, вказував, що *“при укладенні угоди про визнання винуватості ОСОБА 1 зазначено прізвище інших*

<sup>93</sup> Другий звіт-оцінка / Четвертий раунд оцінювання GRECO “Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів”, 3 грудня 2021 року, §140. Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4>

<sup>94</sup> Рішення Відповідного органу №№ 15дп-22 від 26.01.2022, 48дп-22 від 11.05.2022.

<sup>95</sup> Дослідження 2019 року, сторінка 82-83.

<sup>96</sup> Рішення від 26.04.2018 у справі № 800/574/17. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73740011>

<sup>97</sup> Постанова від 12.02.2019 У справі № 800/574/17 (П/9901/118/18). Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80224653>

<sup>98</sup> Сторінки 83 та 88.

осіб (ОСОБА 3 та ОСОБА 2), дії яких інкриміновано ОСОБА 1 у співучасті та стосовно яких існують кримінальні провадження, що перебувають на стадії судового розгляду”. Натомість Відповідний орган цей аспект дисциплінарної скарги відкинув, навіть не розглянувши (ніяк не мотивувавши своє рішення в цій частині)<sup>99</sup>, попри те, що правову позицію скажника важко назвати надуманою<sup>100</sup>.

До цього випадку також можна додати дисциплінарну скаргу адвоката, в якій йшлося про те, що прокурором „неодноразово формувались витяги, про те, що суддя К. вимагав та одержав неправомірну вигоду у вигляді грошових коштів у сумі 5000 грн“. Однак за цією скаргою провадження не було відкрито<sup>101</sup>.

З огляду на те, що проблематика довкола дотримання принципу презумпції невинуватості була<sup>102</sup> й лишатиметься<sup>103</sup> серйозним викликом для України навіть у середньостроковій перспективі, Відповідному органу варто більш розважливо ставитися до подібних скарг.

**Рекомендація (2019 року, уточнена): увести у свою практику критерії оцінки порушення прокурорами презумпції невинуватості, що вже напрацьовані ЄСПЛ.**

### **С. Розгляд ВРП заяв щодо несумісності прокурорів/ок**

Протягом 2019-2021 років до Вищої ради правосуддя надійшло 28 заяв щодо несумісності прокурорів/ок, у 2022 (станом на кінець липня) – 1 заява<sup>104</sup>. У 2019 році ВРП розглянула 15 таких заяв: прийнято 14 рішень про залишення без розгляду та повернення заявнику заяви щодо несумісності прокурора/ки<sup>105</sup>; у 2020 році – 4 заяви: прийнято 4 рішення про залишення без розгляду та повернення заявнику заяви щодо несумісності прокурора/ки<sup>106</sup>; у 2021 році – 9 заяв: прийнято 6 рішень про визнання відсутності порушень прокурором/кою вимог щодо несумісності з іншою діяльністю або статусом та 3 рішення про залишення без розгляду та повернення заявнику заяви<sup>107</sup>. Цього року ВРП прийнято 2 рішення: про визнання відсутності порушень прокурором/кою вимог щодо несумісності з іншою діяльністю або статусом.

<sup>99</sup> Рішення Відповідного органу №34дп-21 від 23.12.2021.

<sup>100</sup> Наприклад, “Караман проти Німеччини” (Karaman v. Germany, №17103/10), §43; “Баурас проти Литви” (Bauras v. Lithuania, №56795/13), §52; “Навальний та Офіцеров проти Росії” (Navalnyy and Ofitserov v. Russia, №№ 46632/13, 28671/14), §104.

<sup>101</sup> Рішення члена Відповідного органу, надане без номеру від 15.07.2022.

<sup>102</sup> Наприклад, “Корбан проти України” (Korban v. Ukraine, №26744/16), “Вовк проти України” (Vovk v. Ukraine, 54353/20, communicated).

<sup>103</sup> Наприклад, “Зв’язки з громадськістю під час розслідування воєнних злочинів: відповідність статтям 6, 8 та 3 ЄКПЛ” (Інформаційна довідка розроблена експертно-консультативною групою Ради Європи з підтримки Офісу Генерального прокурора України, Джеремі Макбрайд, Нона Цоцорія, 2022).

<sup>104</sup> Лист Секретаріату Вищої ради правосуддя №4088/0/9-22 від 28.07.2022.

<sup>105</sup> Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2019 році, С. 13. Електронний ресурс: [https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/informaciyno-analitychnyy\\_zvit\\_za\\_2019\\_rik.pdf](https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/informaciyno-analitychnyy_zvit_za_2019_rik.pdf)

<sup>106</sup> Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 році, С. 14. Електронний ресурс: [https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/informaciyno-analitychnyy\\_zvit\\_za\\_2020\\_rik.pdf](https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/informaciyno-analitychnyy_zvit_za_2020_rik.pdf)

<sup>107</sup> Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2021 році, С. 15. Електронний ресурс: [https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit\\_2021.pdf](https://hci.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2021.pdf)

Крапку у цьому спорі поставила Велика палата Верховного Суду – спершу щодо суддів<sup>108</sup>, а декількома місяцями й щодо прокурорів<sup>109</sup>. Справи були ідентичним й впливали з тієї обставини, що ради адвокатів регіону прийняли рішення, яким суддям/прокурорам було відмовлено у видачі свідоцтв про право на зайняття адвокатською діяльністю. На думку рад адвокатів регіону, перебування на посаді судді/прокурора є несумісними з діяльністю адвоката. Вирішуючи спір, Велика палата Верховного Суду поставила перед собою, зокрема, таке питання: чи є статус судді/прокурора таким, що обмежує право на доступ до професії адвоката? Проаналізувавши українське законодавство та релевантні документи Ради Європи, Велика палата Верховного Суду дійшла уніфікованого висновку, що статус судді/прокурора дійсно обмежує право на доступ до професії адвоката.

Примітно також, що хоча питання юридичної відповідальності прокурора за одержання свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю не було предметом розгляду, Велика палата Верховного Суду висловила декілька вельми прямолінійних позицій на цей рахунок. Як зазначено в рішенні, під час стажування «правовідносини між адвокатом і прокурором виходять за межі допустимої сфери відносин між прокурорською та адвокатською спільнотами» і «є завідомо нелегітимним», а «одночасне перебування під дією двох присяг є неможливим, оскільки їхні тексти суперечать один одному та прямо порушують як незалежність прокурора, так і принципи здійснення адвокатської діяльності – незалежність та конфіденційність»<sup>110</sup>.

Очевидно, такі позиції Великої палати Верховного Суду слід розуміти наступним чином. З одного боку, прийняття прокурором/кою присяги адвоката гостро ставить питання про несумісність статусів, відповідно, прокурор не може отримати статус адвоката допоки не припинить статус прокурора. А з іншого, намагання прокурора/ки одержати свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю, зокрема, проходження стажування, має одночасно розглядатися як і порушення прокурором/кою правил професійної етики<sup>111</sup>.

Щоправда, ВРП у низці своїх рішень за жовтень 2021 – січень 2022 років відкинула правові висновки Великої Палати Верховного Суду у напрочуд формалістичний спосіб, запровадивши власний підхід до цього питання. На думку ВРП, *“набуття статусу адвоката не свідчить про вчинення такою особою адвокатської діяльності, що вбачається із тлумачення статті 7 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», згідно з якою саме діяльність адвоката є несумісною із роботою в органах прокуратури і, відповідно, навпаки”*; і що *“складання присяги особою, стосовно якої радою адвокатів регіону прийнято рішення про видачу свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, пов’язується із взяттям такою особою зобов’язань щодо належного виконання в майбутньому обов’язків адвоката під час*

---

<sup>108</sup> Постанова від 10.02.2021 року у справі №822/1309/17. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439673>

<sup>109</sup> Постанова від 14.04.2021 року у справі №826/9606/17. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96933508>

<sup>110</sup> Так само, пункти 65-66, 68.

<sup>111</sup> Також див. Дослідження 2019 року, сторінка 104.



здійснення адвокатської діяльності та не стосується безпосереднього виконання [особою] обов'язків прокурора"<sup>112</sup>.

Разом із тим, очевидно, новому складу ВРП доведеться переглянути свою практику.

**Рекомендація (2019 року, уточнена): розглядати факти отримання прокурорами свідоцтва про право на здійснення певного виду професійної діяльності (адвокатської, нотаріальної тощо) також як і порушення правил етики, а не лише порушення вимог щодо несумісності.**

#### **D. Кваліфікація проступків**

Як ще було відмічено у Дослідженні 2019 року<sup>113</sup>, в процесі кваліфікації проступків та вибору стягнень постає чимало складних правових питань, що може спричинити непослідовність у певних випадках чи ширшу внутрішню неузгодженість дисциплінарної практики.

#### Склад дисциплінарного проступку

В одному з перших рішень про накладення стягнення Відповідний орган наступним чином схарактеризував проступок<sup>114</sup>:

- винне та протиправне діяння (дія або бездіяльність),
- має шкідливі наслідки та причиновий зв'язок між діянням і шкідливими наслідками,
- трапилося в конкретний час і місці.

Означений таким чином склад протиправного діяння у кримінальному праві, як правило, називається "матеріальним". Обов'язковою ознакою цього складу діяння є саме "шкідливі наслідки". Проте практика Відповідного органу за досліджуваний період дозволяє зробити висновок, що і) або Відповідний орган непослідовно дотримується заявленого ним підходу, ii) або ж ознаку "шкідливі наслідки" складу діяння Відповідний орган наповнює відмінним від кримінального права змістом.

У згаданому рішенні – №14дп-21 від 09.12.2021 – частину доводів дисциплінарної скарги відкинуто з тих мотивів, що "не встановлено негативних наслідків, зумовлених порушеннями прокурором ... вимог вказаних вище нормативних актів у низці окремих кримінальних проваджень, що вказує на відсутність об'єктивної сторони дисциплінарного проступку". Як впливає з низки рішень, до таких наслідків Відповідний орган, зокрема, відносить: закриття кримінального провадження судом (через те, що обвинувальний акт направлено після вичерпання строків досудового

---

<sup>112</sup> Рішення ВРП №№ 2059/0/15-21 від 05.10.2021, 2089/0/15-21 та 2090/0/15-21 від 19.10.2021, 2135/0/15-21 від 28.10.2021, 2268/0/15-21 від 30.11.2021, 2360/0/15-21 від 23.12.2021, 19/0/15-22 від 11.01.2022, 48/0/15-22 від 18.01.2022.

<sup>113</sup> Сторінки 98-106, 115 та 126.

<sup>114</sup> Рішення Відповідного органу №14дп-21 від 09.12.2021.

розслідування)<sup>115</sup>; виправдання обвинуваченого (через те, що низка доказів була визнана недопустимими)<sup>116</sup>; критичні публікації в засобах масової інформації, що негативно впливають на авторитет прокуратури<sup>117</sup>.

Однак, у низці інших випадків Відповідний орган не артикулював або навіть не розглядав питання наслідків. Наприклад, у рішенні №30дп-21 від 23.12.2021 проступком було те, що прокурор відмовився від проходження огляду на стан сп'яніння (після зупинки поліцейськими автомобіля); у рішенні 33дп-21 від 23.12.2021 скаржник наполягав на тому, що обвинувальний акт було направлено після спливу строків досудового розслідування, але на момент накладення стягнення рішення суду про закриття кримінального провадження не було. У інших рішеннях прокурорам/кам було поставлено в провину порушення розумних строків (необґрунтоване затягування з направленням обвинувального акту чи зі зверненням до суду щодо обмеження часу на ознайомлення з відкритими матеріалами кримінального провадження)<sup>118</sup>. До ширшого кола випадків без наслідків, за які все ж було накладено стягнення, можна зарахувати й несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, відсутність на робочому місці/пропуск судового засідання без поважних причин, несанкціонований доступ до та копіювання службової інформації (яка нікуди не передавалася), а також цілу палітру інших випадків, які ще не потрапляли на розгляд Відповідного органу, проте були на розгляді КДКП.

Непослідовність практики Відповідного органу в цьому аспекті, ймовірно, продиктована тим, що “матеріальна” модель складу дисциплінарного проступку навряд чи є життєздатною сама собою (саме у дисциплінарному провадженні). Адже якщо слідувати їй з мінімальною ретельністю, вона зробить просто неімовірними переважну більшість підстав дисциплінарної відповідальності, визначених частиною 1 статті 43 Закону. Своєю чергою, зміст положень статті 43 Закону сформульовано таким чином, що не лишає сумнівів в тому, що проступки є “формальними” за своїм складом. На додаток, частина 3 статті 48 Закону прямо розмежовує “характер проступку” (тобто сам проступок) та “його наслідки”. Іншими словами, Закон не зараховує “шкідливі наслідки” до обов'язкової умови при кваліфікації діяння як проступку.

Примітно, що у рішенні №8дп-22 від 12.01.2022, обираючи належне стягнення, Відповідний орган зазначив: *“проступком не завдано суттєвих негативних наслідків правам та законним інтересам будь-яких інших осіб”*. Попри використання прикметника “суттєвий”, у рішенні не йшлося про негативні (шкідливі) наслідки взагалі. У рішенні №40дп-22 від 27.04.2022 (також при виборі належного стягнення) було відмічено, що проступок має “грубий характер” та ще й наведено конкретні негативні наслідки. Тобто у цих випадках Відповідний орган сам розділив проступок та його наслідки.

**Рекомендація (2022 року): розглядати дисциплінарний проступок як різновид правопорушення з “формальним” складом.**

<sup>115</sup> Рішення Відповідного органу №№ 16 дп-21 від 09.12.2021, 98дп-22 від 14.07.2022.

<sup>116</sup> Рішення Відповідного органу №№ 17дп-22 від 02.02.2022, 93дп-22 від 29.06.2022.

<sup>117</sup> Рішення Відповідного органу №№ 41дп-22 від 27.04.2022, 89дп-22 від 22.06.2022.

<sup>118</sup> Рішення Відповідного органу №№ 7дп-В-22 від 04.04.2022, 52дп-22 від 11.05.2022.

## Принцип законності

Це багатоаспектне питання було досить повно описане у Дослідженні 2019 року<sup>119</sup>, але окремі його елементи лишаються актуальним і в контексті роботи Відповідного органу. Тези з Дослідження 2019 року тут можна підсумувати наступним чином:

- згідно з Конституцією, тільки закони повинні визначати діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (на цьому також наполягає Конституційний суд)
- обов'язки прокурора встановлюються Законом, Кримінальним процесуальним кодексом та іншими законами, однак не підзаконними нормативно-правовими актами;
- своєю чергою, закони можуть визначати суб'єктів і випадки, в яких ці суб'єкти можуть запроваджувати обов'язкові вимоги для прокурорів.

У Дослідженні 2019 року<sup>120</sup> наголошувалося, що практика накладення стягнень за невиконання або неналежне виконання прокурором/кою обов'язків, визначених наказами Генерального прокурора, нерідко є проблематичною, адже зміст таких наказів не завжди узгоджується з положеннями Закону.

До наведених міркувань слід додати застереження, яке містилося у спільному висновку Венеційської комісії та Департаменту з прав людини, висловлене щодо проєкту Закону. Органи Ради Європи відмітили ту обставину, що через формулювання частини 4 статті 17 Закону *“стирається межа між цими повноваженнями та діяльністю прокурорів, про які йшлося у попередніх трьох [частинах] даної редакції цієї статті”*<sup>121</sup>. Малося на увазі помітні розбіжності між частиною 4 статті 17 (*“Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором”*) та абзацом 2 частини 1 цієї статті (*“Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень”*). Іншими словами, з одного боку, Генеральний прокурор та інших керівники прокуратури уповноважені видавати накази адміністративного характеру, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, але з іншого – такі накази не можуть бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

Як засвідчує дисциплінарна практика за досліджуваний період, Відповідний орган не вдається до оцінки наказів Генерального прокурора та інших керівників

---

<sup>119</sup> Сторінки 98-100.

<sup>120</sup> Так само.

<sup>121</sup> Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо Проєкту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, § 62.

прокуратури через призму абзацу 2 частини 1 статті 17 Закону. Тому окрім прокурорів, які недотримались реєстраційної дисципліни у відомчих системах обліку чи порядку інформування прокуратури вищого рівня про прийняті ними чи судами рішення, до дисциплінарної відповідальності було притягнуто прокурорів, які не узгодили з керівниками прокуратури зміст угод про визнання винуватості<sup>122</sup>. До цього переліку можна й зарахувати ті випадки, коли йдеться про узгодження, так званих, довідок про (не)законність судових рішень: коли прокурор, який брав участь у провадженні, має не лише підготувати таку довідку для прокуратури вищого рівня, але й погодити її у керівника прокуратури<sup>123</sup>. Простіше кажучи, у цих випадках адміністративно-організаційний порядок роботи накладає певні обмеження на процесуальну самостійність прокурорів, проте Відповідний орган не надає тому належної оцінки.

Така дисциплінарна практика одночасно породжує й іншу проблему – адже нерідко у згаданих випадках до дисциплінарної відповідальності притягується одразу й керівник прокуратури<sup>124</sup> або навіть старший групи прокурорів<sup>125</sup>. Тобто, виходить, у таких випадках вбачається співучасть, хоча йдеться про бездіяльність, – що є нонсенсом з погляду теорії юридичної відповідальності (за деякими дискусійними винятками). На додаток, у дослідженні 2019 року<sup>126</sup> наголошувалося, що прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не має нести дисциплінарну відповідальність за прорахунки на цій посаді на підставі статті 43 Закону. Натомість Відповідний орган мав би керуватися положеннями статті 41 та частини 6 статті 49 Закону й передавати розгляд цього питання на розсуд Ради прокурорів або керівників прокуратури, які мають кадрові повноваження щодо відповідної категорії адміністративної посади.

Нарешті, потрібно відмітити ще один аспект принципу законності в діяльності Відповідного органу. Йдеться про застосування наказу Генерального прокурора від 13 квітня 2017 року № 111 “Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України”. Зокрема, цим наказом визначено перелік діянь, які, на думку Генерального прокурора, порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури. Як і у випадку КДКП, Відповідний орган застосовує цей наказ у своїй практиці<sup>127</sup>. Попри те, що наказ зареєстровано в Міністерстві юстиції, він не може регулювати діяльність Відповідного органу, адже у Генерального прокурора відсутні для того повноваження. Тому Відповідному органу слід сформулювати власний підхід до визначення кола таких діянь через власну дисциплінарну практику. Своєю чергою, потрібно нагадати, що експерти Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи<sup>128</sup> та GRECO<sup>129</sup> доволі критично поставилися

---

<sup>122</sup> Рішення Відповідного органу №№ 34дп-21 від 23.12.2021, 74дп-22 від 08.06.2022.

<sup>123</sup> Рішення Відповідного органу №№ 33дп-21 від 23.12.2021, 9дп-22 від 12.01.2022, 73дп-22 від 08.06.2022, 84дп-22 від 16.06.2022.

<sup>124</sup> Рішення Відповідного органу №№ 9дп-22 від 12.01.2022, 84дп-22 від 16.06.2022.

<sup>125</sup> Рішення Відповідного органу №73дп-22 від 08.06.2022.

<sup>126</sup> Сторінки 101-102.

<sup>127</sup> Рішення Відповідного органу №№ 29дп-21 та 31дп-21 від 23.12.2021.

<sup>128</sup> Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, §118.

<sup>129</sup> Четвертий раунд оцінювання GRECO “Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів”, 23 червня 2017 року, §259.

до появи в Законі підстави, що визначена пунктом 5 частини 1 статті 43 Закону, назвавши її “широко сформульованою” та “доволі нечіткою”.

**Рекомендація (2022 року): при розгляді стверджуваних випадків невиконання або неналежного виконання службових обов’язків, визначених наказами Генерального прокурора та інших керівників прокуратури, надавати оцінку таким обов’язкам через призму абзацу 2 частини 1 статті 17 Закону.**

#### Відповідальності принципала за діяння агента

Хоча цей аспект окремо не підкреслювався у Дослідженні 2019 року, слід відмітити декілька рішень КДКП, аби проілюструвати ними дію теорії агента-принципала у роботі прокурорів.

У рішенні №13дп-18 від 17.01.2018 знаходимо: прокурор (принципал) знав про те, що підстави утримання вилученого майна вичерпалися, але не проконтролював своєчасність повернення такого майна слідчим (агентом); у рішенні №245дп-18 від 13.06.2018 – старший групи (принципал) не забезпечив явку прокурора групи (агент) в судові засідання, через що відбулась низка відкладень судового розгляду. Обидва випадки завершилися накладенням стягнення на процесуального керівника та старшого групи – з чим можна погодитись.

Натомість важко погодитись з двома схожими рішеннями Відповідного органу. У рішенні №73дп-22 від 08.06.2022 знаходимо: старший групи прокурорів не проконтролював своєчасність направлення обвинувального акту іншим прокурором та своєчасно не узгодив його довідку про (не)законність судового рішення для прокуратури вищого рівня; у рішенні №79дп-22 від 15.06.2022 – прокурор не проконтролював те, в якому органі правопорядку, що були задіяні у кримінальному провадженні, зберігаються вилучені під час обшуку речові докази (пізніше, при передачі цих речових доказів від одного органу правопорядку до іншого, з’ясувалася нестача їх частини).

У першому випадку, фактично, презюмується, що старший групи прокурорів має – тобто уповноважений – визначати дії інших процесуальних керівників у кримінальному провадженні та погоджувати їхні позиції. Водночас такими повноваженнями старший групи не наділений. Доказом цього, зокнайменше, є законопроект №3009а від 26.08.2020, яким пропонувалися відповідні зміни до статей 36 та 37 КПК. На додаток до того, що цей проект так і не став законом, він ще був суттєво розкритикований експертами Ради Європи, які надавали йому оцінку (хоча експерти загалом позитивно поставились до ідеї посилення ролі старшого групи, механізм реалізації цього задуму викликав цілком низку застережень)<sup>130</sup>. Безумовно, старший групи уповноважений узгоджувати обсяг та ділянку(и) роботи інших прокурорів у кримінальному провадженні (дотримуючись засад незалежності та рівного статусу

---

<sup>130</sup> Експертна оцінка проекту Закону України № 3009а «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури» / Проект Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України», Лорена Бахмайєр та Джеймс Гамільтон, жовтень 2020 року, §§ 69-77. Електронний ресурс: <https://rm.coe.int/ukr-comments-draft-law-3009a-final-2791-3495-3474-1/1680a097ca>

прокурорів), однак за невиконання або неналежне виконання тієї роботи несуть відповідальність лише прокурори, які погодились на визначений обсяг та ділянку(и). Тобто в таких випадках вони не є агентами, а старший групи не є принципалом. При цьому, у рішенні №35дп-21 від 23.12.2021 Відповідний орган сам доходить висновку, що старший групи прокурорів далеко не завжди має відповідати за вчинки прокурора групи.

В іншому випадку річ у тім, що відповідальність за збереження доказів несе лише особа, яка їх вилучає або зберігає/передає на збереження. У жодному з цих процесів прокурор, на якого було накладено стягнення, участі не брав, ба навіть не був поінформований про дії працівників органів правопорядку повною мірою. Якщо й допустити, що прокурор поінформований про затягування передачі речових доказів від одного органу правопорядку до іншого, важко зрозуміти, чому він/вона має перейматися про стан збереження речових доказів, які перебувають в розпорядженні компетентних органів на законних підставах. Відтак, у цьому випадку також нема підстав розглядати прокурора як принципала відносно працівників органів правопорядку. Знову ж таки, у практиці Відповідного органу наявні рішення, що вкладаються обґрунтований тут підхід. Наприклад, у рішенні №7дп-22 від 12.01.2022 вказується, що хоча процесуальний керівник і погодив клопотання про обшук, рішення провести саме невідкладний обшук у тому приміщенні (як виявилось, належало адвокатуві) прийняв сам слідчий. У іншому рішенні – №15дп-22 від 26.01.2022 – Відповідний орган дійшов висновку, що строк досудового розслідування не був продовжений своєчасно саме з вини слідчого, а не процесуального керівника.

**Рекомендація (2022 року):** вдаватися до розмежування відповідальності керівників прокуратури, старших груп та процесуальних керівників за діяння інших прокурорів/ок чи працівників органів правопорядку, діяльність яких вони уповноважені координувати, скеровувати або визначати.

#### Статус “підозрювана/ий”

У Дослідженні 2019 року КДКП рекомендувалося утримуватися від змішування дисциплінарного та кримінальних проваджень до моменту завершення останнього, де підозрюваним/обвинуваченим є прокурор/ка<sup>131</sup>. Тобто не поспішати з оцінкою діяння у дисциплінарному провадженні, коли те ж діяння паралельно є предметом оцінки у кримінальному провадженні. До цього ж закликає і Венеційська комісія<sup>132</sup>. Адже таке змішування, що нерідко тягне за собою поспішні оцінки, може створювати суттєві ризики для права на справедливий суд<sup>133</sup>. Проте цей суперечливий, хоч і традиційний, підхід до звільнення прокурорів/ок продовжує мати місце<sup>134</sup>.

**Рекомендація (2019 року):** переглянути практику в напрямку невизнання дисциплінарним проступком лише факту обвинувачення особи у вчиненні злочину.

---

<sup>131</sup> Сторінки 102-103.

<sup>132</sup> Bosnia and Herzegovina — Opinion on the draft Law on amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session, 19-20 March 2021, CDL-AD(2021)015, §59.

<sup>133</sup> Наприклад, “Кемаль Кошкун проти Туреччини” (Kemal Coşkun v. Turkey, №45028/07), §§ 44, 56.

<sup>134</sup> Рішення Відповідного органу №№ 59дп-22 від 25.05.2022 та 92дп-22 від 29.06.2022.

## Виправдувальні вироки

За досліджуваний період двох прокурорів було притягнуто до відповідальності за те, що суд визнав низку доказів недопустимими і це мало наслідком виправдання обвинуваченого<sup>135</sup>. Ці випадки є добрим прикладом того, наскільки складним і багатоаспектним є питання дисциплінарної та іншої відповідальності прокурора, коли обвинуваченого було виправдано.

У рішенні №17дп-22 від 02.02.2022 вказується, що частина доказів були визнані недопустимими, оскільки прокурор долучився до процесуального керівництва без відповідної письмової постанови керівника прокуратури. В іншому рішенні – №93дп-22 від 29.06.2022 – прокурорці ставилося в провину те, що вона не звернула увагу на допущені слідчими порушення при отриманні доказів під час першочергових слідчих дій (більшість з них носили доволі формальний характер). Тобто в обох випадках докази були визнані недопустимими з огляду на поведінку інших суб'єктів, а не притягнутих до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Зазначені рішення, щонайменше, нехтують декількома важливими аспектами.

По-перше, правил недопустимості доказів у тому вигляді, якими вони відомі нині, фактично не існувало до 2017 року, допоки новий Верховний суд не взявся за формування їх та їхню каталогізацію<sup>136</sup>. Однак навіть у Верховному Суді між суддями досі немає згоди щодо тих<sup>137</sup> чи інших<sup>138</sup> правил недопустимості доказів<sup>139</sup>. Зокрема, річ у тому, що на європейському рівні загальновизнаний каталог правил недопустимості доказів є вкрай обмеженим (до таких відносяться хіба катування; порушення права зберігати мовчання, зокрема, у випадку отримання самовикривальних показань за відсутності захисника; провокації з боку органів правопорядку<sup>140</sup>). Іншими словами, значна частина сформованих в Україні станом на зараз правил недопустимості доказів є доволі дискусійною та в недалекому майбутньому може припинити існування. Ба більше, очевидно, що зміна практики Верховного Суду можлива передовсім тоді, коли прокурори наполегливо відстоюватимуть свою позицію щодо допустимості тих чи інших доказів крізь усі судові інстанції.

---

<sup>135</sup> Рішення Відповідного органу №№ 17дп-22 від 02.02.2022, 93дп-22 від 29.06.2022.

<sup>136</sup> Офіційний огляд судової практики Касаційного кримінального суду щодо визнання доказів недопустимими (Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 2018 року по червень 2021 року). Електронний ресурс:

[https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Oglyad\\_2021\\_07\\_19.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Oglyad_2021_07_19.pdf)

<sup>137</sup> Наприклад, ухвала Касаційного кримінального суду від 12.03.2020 року у справі №740/3597/17. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88401703>

<sup>138</sup> Наприклад, ухвала Касаційного кримінального суду від 09.02.2021 року у справі №640/5023/19. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95111182>

<sup>139</sup> Найсвіжіший приклад: постанова Великої палати Верховного Суду від 31.08.2022 у справі №756/10060/17. Електронний ресурс: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106141457>

<sup>140</sup> Criminal Procedural Laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation. Study requested by the LIBE committee, PE 604.977 – August 2018, pp. 46-47. Електронний ресурс: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2018\)604977](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2018)604977)

По-друге, Відповідним органом у рішенні №48дп-22 від 11.05.2022 правильно наголошено: *“Комітет Міністрів Ради Європи, Венеціанська комісія, Консультативна рада європейських прокурорів у численних документах, які стосуються відповідальності прокурора за постановлення виправдувальних вироків, зазначають, що така відповідальність може мати місце тільки якщо прокурором допущено грубе порушення службових обов’язків, а не будь-які порушення норм законодавства, які стали, зокрема причиною неприйняття судом доказів обвинувачення та виправдання обвинуваченого”*. Однак, цю тезу слід уточнити спільним коментарем Венеційської комісії та Директорату з прав людини про те, що Закон має *“виключати можливість того, що виправдання особи, проти якої прокурор висунув обвинувачення, може призвести до дисциплінарного провадження стосовно цього прокурора, якщо тільки обвинувачення не було висунуто з грубої недбалості або зі злочинним наміром”*<sup>141</sup>. Іншими словами, дисциплінарні санкції до прокурора у разі виправдання особи є допустимими хіба у виняткових випадках.

Нарешті, у практиці Відповідного органу були й випадки, коли орган відмовився накладати стягнення на прокурорів/ок після ухвалення судом виправдувального вироку<sup>142</sup>. Як правильно зазначено рішенні №12дп-22 від 26.01.2022: *“Той факт, що ... районним судом прийнято рішення, відмінні від позиції прокурора, сам по собі не свідчить про неналежне виконання ним своїх службових обов’язків, ураховуючи принципову можливість альтернативної оцінки матеріалів кримінального провадження з боку судді, прокурора, адвоката, заявника та інших учасників”*. При тому, що у виправдувальному вирокі суд вказав на недопустимість чисельних доказів обвинувачення та дійшов висновку, що сторона обвинувачення не довела, що кримінальне правопорушення вчинено обвинуваченим.

Отже, Відповідному органу варто підходити до скарг з таким предметом оцінки (нібито обвинувачення висунуто з грубої недбалості або зі злочинним наміром) з найвищою ретельністю та з розумінням, що тягар доказування при таких звинуваченнях є дуже серйозним і потребує ясної демонстрації намірів чи недобросовісності у ставленні прокурора до обвинуваченого, його прав<sup>143</sup>.

**Рекомендація (2022 року):** переглянути практику в напрямку визнання дисциплінарним проступком лише ті випадки, коли незаслужене виправдання особи прямо зумовлене грубою недбалістю або злочинним наміром прокурора/ки.

## **Е. Пропорційність стягнень**

Дослідження 2019 року торкалося й питання пропорційності накладених стягнень, але тоді більшою мірою йшлося про різновиди порушень, яким, на думку

---

<sup>141</sup> Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, §128.

<sup>142</sup> Рішення Відповідного органу №№ 12дп-22 від 26.01.2022 та 85дп-22 від 16.06.2022.

<sup>143</sup> Також див. “Конфлікт прокурора й офіцера правопорядку: що сказав Верховний суд Канади?”. Електронний ресурс: <https://justtalk.com.ua/post/konflikt-prokurora-i-ofitsera-pravoporyadku-scho-skazav-verhovnij-sud-kanadi>



дослідників, личить більш чи менш суворе стягнення, аніж застосоване КДКП<sup>144</sup>. Цього разу – через значно вужчий характер дослідного матеріалу – питання пропорційності накладених стягнень з аналогічною проблематикою постає у набагато меншій мірі.

Можна відмітити декілька прикладів. Насамперед два схожі рішення: №66дп-22 від 01.06.2022 та №98дп-22 від 14.07.2022. Ними Відповідний орган наклав догану на прокурорів, які неодноразово направляли обвинувальні акти до суду після вичерпання строків досудового розслідування. Проблематика полягає у тому, що Відповідний орган застосовує рівно таке ж стягнення (догану) і до прокурора/ки, які допустили таке лише один раз. Тут можна згадати й випадки, коли Відповідний орган притягує до відповідальності одразу кількох прокурорів, фактично, за одне й те саме діяння. При цьому, у жоден спосіб не індивідуалізуючи накладені стягнення (хоча характер вчинків у рішеннях, як правило, чітко індивідуалізується)<sup>145</sup>.

Згадані приклади входять до ширшої групи, яка наскрізно охоплює проблематику визначення характеру (тяжкості) проступку. При визначенні цього аспекту Відповідний орган нерідко послуговується категорією “грубий”, зміст якої лишається невизначеним (відповідні критерії також відсутні). Ба більше, як правило вказується, що *“грубий характер вказаного дисциплінарного правопорушення прокурора ... є очевидним”*<sup>146</sup>. Також вельми часто Відповідний орган підсумовує рішення тезою: *“дисциплінарне стягнення у виді ... є пропорційним вчиненому ними проступку”*<sup>147</sup>. Натомість, як було підкреслено в Дослідженні 2019 року<sup>148</sup>, до кола “грубих” проступків варто було б зараховувати випадки, коли прокурором/кою допускається порушення прав і свобод людини або створюються перешкоди в їх реалізації. На додаток, до серйозніших проступків можна зарахувати випадки реальної чи ідеальної сукупності (коли оскаржуване діяння містить ознаки кількох проступків, визначених різними пунктами частини 1 статті 43 Закону). Віднесення ж решти проступків до кола “грубих” вимагає надійних і зрозумілих критеріїв зарахування.

Також потрібно акцентувати увагу на іншому вимірі проблематики пропорційності.

Як засвідчує абсолютна більшість рішень Відповідного органу, ставлення до вибору конкретного стягнення є доволі формальним. У рішеннях відтворюється зміст положення частини 3 статті 48 про те, що береться до уваги *“характер проступку, його наслідки, особу прокурора, ступінь його вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення”*. Переважною мірою у рішеннях йдеться про стандартизований набір обставин, що пом’якшують/обтяжують стягнення:

---

<sup>144</sup> Сторінки 115-123.

<sup>145</sup> Рішення Відповідного органу №№ 9дп-22 від 12.01.2022, 58дп-22 від 25.05.2022, 73дп-22 від 08.06.2022, 84дп-22 від 16.06.2022.

<sup>146</sup> Рішення Відповідного органу №№ 29дп-21 від 23.12.2022, 1-ДП-В-22 від 24.02.2022, 90дп-22 від 22.06.2022.

<sup>147</sup> Рішення Відповідного органу №№ 66дп-22 від 01.06.2022, 73дп-22 від 08.06.2022, 86дп-22 від 16.06.2022.

<sup>148</sup> Сторінки 122-123.

характеристику прокурора/ки, наявність/відсутність заохочень або стягнень, тривалість роботи в прокуратурі, (не)визнання провини.

На перший погляд, такий підхід є цілком прийнятним. Разом із тим: а) наявність позитивної або негативної характеристики складно зарахувати до якоїсь з обставин, адже з рішень далеко не завжди зрозуміло, що під тим мається на увазі; б) менше ніж у 7% випадків (сукупно) притягнуті до дисциплінарної відповідальності прокурори/ки мали не зняте або непогашене стягнення чи зіштовхувались з депреміюванням; с) посилення на депреміювання<sup>149</sup> є проблематичним тому, що в прокуратурі досі не розгорнуто повноцінної та виваженої системи оцінки роботи прокурора/ки; d) до переліку обставин, які пом'якшують стягнення, Відповідний орган одночасно зараховує як "тривалий період роботи в прокуратурі"<sup>150</sup>, так і "не тривалий період роботи в прокуратурі"<sup>151</sup>; e) у понад 80% випадках прокурори дають усні або письмові пояснення з приводу дисциплінарної скарги й майже ніколи не ставлять під сумнів правдивість викладених скаржником фактичних обставин.

У підсумку це призводить до ситуації, коли з рішень Відповідного органу складно зрозуміти, як ті чи інші обставини, що пом'якшують/обтяжують відповідальність, впливають на вибір стягнення. Взаємозалежність між такими обставинами і обраним стягненням не вдається простежити навіть при методичному співставленні рішень, де накладено стягнення у виді догани та стягнення у виді заборони переведення чи призначення. При цьому, з рішень, якими накладено стягнення у вигляді звільнення, складається враження, що там вибір стягнення цілковито продиктовано характером правопорушення.

Очевидно, на розв'язання цієї проблематики піде якийсь час, адже саме завдяки обширній дисциплінарній практиці можна буде вивести каталог чітких і недвозначних обставин, що пом'якшують/обтяжують відповідальність. Але накопичення достатньої кількості прикладів, з яких можна буде вивести такий несуперечливий каталог, мало б відбуватися у методичний спосіб.

Своєю чергою, не можна закрити очі на обставину, що була підкреслена як GRECO, так і Організацією економічного співробітництва та розвитку: визначений Законом спектр дисциплінарних стягнень є незадовільним.

**Рекомендація (2022 року):** напрацювати каталог чітких і недвозначних обставин, що пом'якшують/обтяжують відповідальність, а також критерії визначення ступеню тяжкості проступку.

---

<sup>149</sup> Рішення Відповідного органу №№ 33дп-22 від 11.04.2022, 80дп-22 від 15.06.2022.

<sup>150</sup> Рішення Відповідного органу №8дп-22 від 12.01.2022.

<sup>151</sup> Рішення Відповідного органу №84дп-22 від 16.06.2022.

## V. Закриття дисциплінарного провадження

Випадки закриття провадження характеризуються меншою частотою та різноманітністю ситуацій, які вимагають багатостороннього аналізу. Проте часом їхню важливість для формування дисциплінарної практики важко переоцінити.

### A. Статистика щодо закритих проваджень

За досліджуваний період Відповідний орган закриття провадження щодо 68 прокурорів/ок. Показники щодо цих випадків багато в чому нагадують показники випадків застосуванні стягнень і стосуються:

- a) прокурорів-чоловіків (майже 80%);
- b) прокурорів/ок окружних прокуратур (понад 57%), за якими слідує прокурори/ки обласних прокуратур (понад 38%);
- c) прокурорів/ок, які не обіймають адміністративної посади (75%);
- d) прокурорів/ок, які працюють в прокуратурі 7 та більше років (майже 90%);
- e) прокурорів/ок, які не мали стягнень в межах року (понад 97%).

Якщо не брати до уваги одне провадження, що стосувалося одразу 10 прокурорів/ок Дніпропетровської окружної прокуратури, то найбільше проваджень закрито щодо прокурорів Вінницької окружної прокуратури – 4 та Одеської обласної прокуратури – 3. Ще у дюжині прокуратур нараховується по 2 випадки.

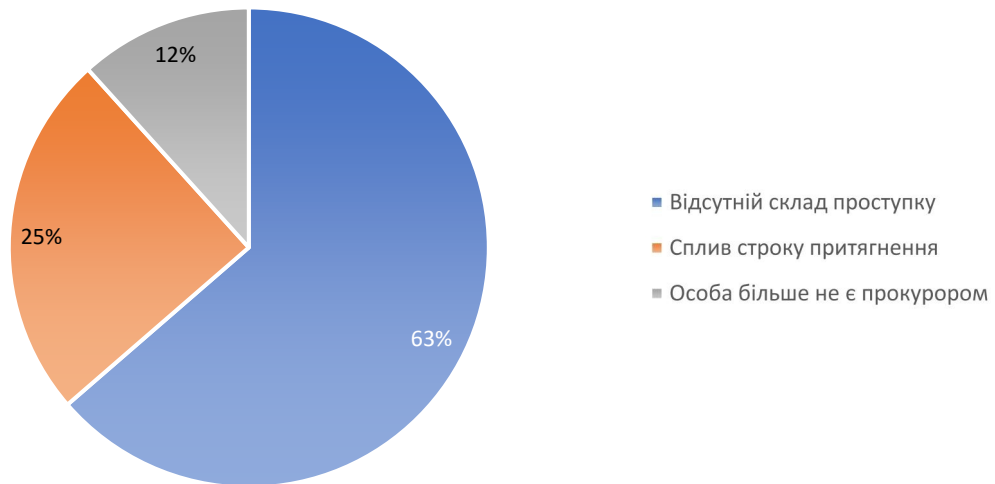
У відсотковому вимірі на прокуратури Дніпропетровської області припадає дещо більше 17% випадків закриття, на прокуратури, що розташовані у місті Києві – понад 13%, на прокуратури в межах Вінницької та Тернопільської областей – майже по 9%, на прокуратури в межах Закарпатської та Одеської областей – по 7,4%, а також майже по 6% на прокуратури в межах Кіровоградської та Житомирської областей.

За досліджуваний період Відповідний орган найчастіше закривав провадження з огляду на відсутність складу проступку – 49 разів (63%). Також чимало проваджень – 19 (тобто 25%) – було закрито через вплив річного строку, в межах якого прокурора/ку може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. На додаток, біля десятка проваджень (12%) було закрито у зв'язку з тим, що особа більше не є прокурором/кою<sup>152</sup>. При цьому, звертає на себе увагу й та обставина, що якби не воєнний стан, частка проваджень, закритих у зв'язку зі спливом строків притягнення, була би помітно меншою.

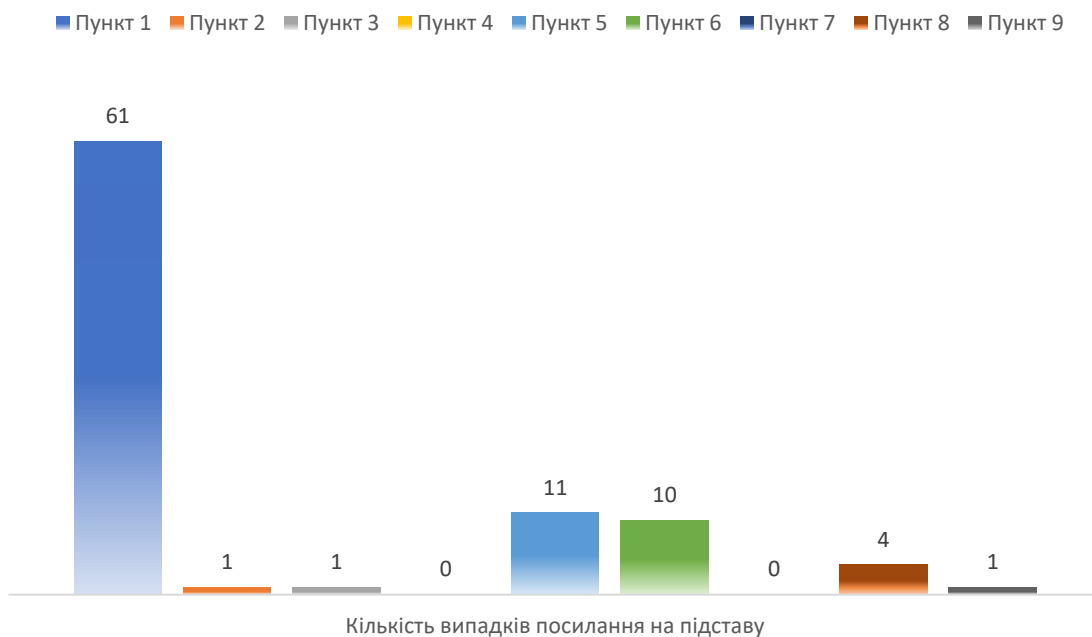
---

<sup>152</sup> Випадки, коли дисциплінарне провадження було закрито у зв'язку зі звільненням особи з посади прокурора, відображено лише у цьому абзаці та на графіку, що нижче. Інші дані та графіки сформовано без урахування цих випадків.

### ПІДСТАВИ ЗАКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ



Як і у випадках, коли за досліджуваний період провадження завершувалося накладенням стягнення, у закритих провадженнях найбільш часто йшлося про невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків – майже 90% випадків (пункт 1 частини 1 статті 43 Закону). За ними слідує випадки, де нерідко зазначаються одночасно дві підстави: вчинення 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 1 статті 43 Закону) та систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики (пункт 6 частини 1 статті 43 Закону).



## **В. Окрема проблематика закритих проваджень**

### Неефективне процесуальне керівництво

Дисциплінарні скарги з приводу, по суті, неефективного процесуального керівництва складають більшість від усіх проваджень, закритих Відповідним органом з огляду на відсутність складу проступку. Ключовий аргумент Відповідного органу найкраще ілюструє наступна частина рішення №48дп-22 від 11.05.2022:

*“Повноваження прокурора щодо самостійного проведення слідчих дій є субсидіарними щодо відповідних повноважень слідчих органів досудового розслідування. Наявність у прокурора таких повноважень не означає, що в разі, якщо слідчий не виконує відповідні слідчі дії, прокурор зобов’язаний здійснювати їх замість слідчого.*

*Роль прокурора у кримінальному процесі як одного з представників сторони обвинувачення відрізняється від ролі слідчого та полягає в тому, що прокурор повинен забезпечити наявність достатніх і допустимих доказів для звернення до суду з обвинувальним актом, проте не зобов’язаний збирати докази замість слідчого.*

*Іншими словами проведення прокурором самостійно слідчих дій має бути направлено на доповнення або перевірку допустимості доказів, здобутих органом досудового розслідування, а не на самостійне здобуття цих доказів, адже це не є їхнім службовим обов’язком, оскільки жодною нормою закону прокурор не зобов’язаний розкривати злочини.*

*Вказівки прокурора у кримінальних провадженнях мають бути спрямовані і на здобуття, і на закріплення доказів. Проте, чи буде це завдання виконано, залежить від якості здійснення слідчими вказівок прокурора. Слід також урахувати, що наразі чинним законодавством прокурори в Україні позбавлені повноважень щодо ініціювання відповідальності слідчих за невиконання ними вказівок та незабезпечення ефективності розслідування.*

*<...>*

*[Відповідний орган] неодноразово зверта[в] увагу у своїх рішеннях на необхідності дотримання встановленого КПК України порядку надання оцінки ефективності здійснення прокурорами процесуального керівництва в разі звернення до [Відповідного органу] з дисциплінарною скаргою через неналежне виконання прокурором службових обов’язків при неефективному процесуальному керівництві.*

*Вимоги щодо оцінки ефективності здійснення прокурорами – процесуальними керівниками своїх службових обов’язків також містяться в рішеннях Верховного Суду, якими надавалась оцінка законності рішень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за відповідних підстав. Наприклад, відповідні правові позиції [Великої палати] Верховного Суду викладені в рішенні у справі № 9901/577/18.”*

У цьому ж контексті варто ще раз відзначити позицію Відповідного органу, що постанова про зміну групи прокурорів не є доказом дисциплінарного проступку, якщо вона не містить відповідного обґрунтування того, що процесуальне керівництво було неефективним<sup>153</sup> (аналогічної позиції дотримувалася й КДКП<sup>154</sup>). Іншими словами, Відповідний орган та Верховний Суд дотримуються позиції, що керівникам прокуратури та іншим учасникам кримінального провадження доступні інші (процесуальні) механізми реагування на помітну неефективність процесуального керівника. Тому, як правило, підстави для притягнення прокурора/ки до дисциплінарної відповідальності за неефективність у кримінальному провадженні можуть виникати лише після вичерпання відповідних процесуальних засобів та за умови наявності належного обґрунтування.

З такою позицією Відповідного органу та Верховного суду можна погодитись. Проте *“необхідно мати на увазі, що відповідно до статті 3 Конституції людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою цінністю. Крім того, Європейський суд з прав людини неодноразово констатував, що держави мають особливо пильно ставитись і ефективно (ретельно та об’єктивно) розслідувати випадки незаконного позбавлення життя; зґвалтування; актів насильства, зокрема на расовому ґрунті; нападів на учасників демонстрацій, зокрема ЛГБТ-спільноти. Окремою категорією випадків, які вимагають від держав енергійних заходів, є випадки застосування сили та зброї працівниками органів правопорядку”*<sup>155</sup>. Ці високі позитивні зобов’язання держави вимагають від прокурорів/ок ставитися до згаданої категорії кримінальних проваджень *“з усією уважністю та серйозністю”*, а також більш тісного їх залучення до процесу розслідування (щонайменше, на рівні ретельного планування та контролю за виконанням плану розслідування).

**Рекомендація (2022 року): більш прискіпливо ставитися до розгляду стверджуваних випадків неефективності процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти життя, здоров’я та персональної безпеки людини.**

#### Суди не виявили порушень

На рішення Відповідного органу №11дп-21 від 09.12.2021 можна було б не звертати уваги, якби не одне доволі поширене у його ж практиці “але”.

У вказаному рішенні, яким провадження закрито, йшлося про випадок, коли прокурор надіслав до суду клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв’язку із закінченням строків давності без її згоди. Відповідний орган встановив, що це дійсно мало місце. Ба більше, що рішення суду, прийняте за клопотанням прокурора, скасоване на підставі касаційної скарги заступника Генерального прокурора. Проте Відповідний орган зазначив: *“Судом клопотання про*

<sup>153</sup> Рішення Відповідного органу №№ 15дп-22 від 26.01.2022, 48дп-22 від 11.05.2022.

<sup>154</sup> Дослідження 2019 року, сторінка 82-83.

<sup>155</sup> Стандарти досудового розслідування / Белоусов Ю., Венгер В., Грига Р., Гюльмагомедов Д., Деркач С., Крапивін Є., Орлеан А., Пархоменко П., Петраковський В., Пірогова О., Семак І., Яворська В. ; Міжнародний фонд “Відродження”. — К., 2020. — С. 102-103.

звільнення від кримінальної відповідальності ОСОБА\_1 прокурору для здійснення кримінального провадження в загальному порядку не повернуто, тобто його необґрунтованість не встановлена". Іншими словами, цим констатовано, що прокурор не несе відповідальності у випадку, якщо суд пристав на позицію (пропозицію) прокурора та/або не висловив заперечень.

Разом із тим, за досліджуваний період у практиці Відповідного органу прийнято низку рішень<sup>156</sup>, якими на прокурорів/ок накладено стягнення за те, що вони скерували до суду обвинувальний акт з угодою, в якій йшлося про застосування статті 75 КК у кримінальному провадженні щодо корупційного злочину. У цих рішеннях Відповідний орган покладав саме на прокурора усю відповідальність за ухвалений судом вирок на підставі такої угоди. Хоча, згідно з КПК, і в цих випадках повну відповідальність за законність та обґрунтованість рішення несе, власне, сам суд. Ба більше, в цих випадках суд так само не висловив заперечень проти пропозиції прокурора/ки затвердити таку угоду.

Примітно й те, що жодного з прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за аналогічні дії. При тому, що у дисциплінарних провадженнях цієї категорії випадків, "неспеціалізовані" прокурори/ки не один раз апелювали до практики Вищого антикорупційного суду, який, як і інші суди, ухвалює вирок на підставі таких же угод.

Таким чином, охарактеризована непослідовність у практиці Відповідного органу породжує одночасно два сумнівні результати: з одного боку, підважується принцип єдиного статусу прокурора (пункт 2 частини 5 статті 7 Закону), а з іншого – на прокурорів/ок покладено відповідальність, яку судді у дисциплінарний спосіб не несуть.

**Рекомендація (2022 року): переглянути практику в напрямку відмови від притягнення прокурорів/ок до дисциплінарної відповідальності за дії/рішення, що належать до компетенції суддів; щонайменше, забезпечити однакове ставлення до прокурорів/рок незалежно від їхнього місця роботи.**

### Конфлікт інтересів

Не можна не відмітити ще один з аспектів провадження проти заступника Генерального прокурора. У рішенні №57дп-22 від 18.05.2022, яким провадження закрито, йшлося про можливі дії заступника Генерального прокурора в умовах наявного конфлікту інтересів. Відповідний орган конфлікту інтересів не побачив, тому і закрити провадження у зв'язку з відсутністю складу дисциплінарного проступку.

Цей випадок примітний тим, що Відповідний орган дав оцінку стверджуваному конфлікту інтересів без консультацій з іншими органами (якщо не брати до уваги наявність у провадженні матеріалів службового розслідування Генеральної інспекції). Але з таким підходом важко погодитись. Річ у тім, що у 2019 році частину 9 статті 71

---

<sup>156</sup> Рішення Відповідного органу №№ 21дп-22 від 09.02.2022, 58дп-22 від 25.05.2022, 59дп-22 від 25.05.2022, 74дп-22 від 08.06.2022, 84дп-22 від 16.06.2022.

Закону доповнено пунктом 7-1 наступного змісту: “[Рада прокурорів] надає роз’яснення щодо додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови чи членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження”. Аналогічне цьому положення міститься і в Законі “Про судоустрій і статус суддів” (частина 8 статті 133). Судова влада тлумачить зазначене положення таким чином, що без відповідної позиції Ради суддів щодо конкретного випадку суддя не може бути притягнутий до відповідальності за стверджуваний конфлікт інтересів<sup>157</sup>. Очевидно, що доповнюючи Закон вказаним пунктом, законодавець намагався наблизити регулювання цього питання до стандартів судової влади, адже такі кроки схвалює Венеційська комісія<sup>158</sup>. Навіть якщо тлумачення цього положення судовою владою видається дещо спірним, слід тримати на думці позицію Верховного Суду щодо повноважень НАЗК: Верховний Суд вперто дотримується позиції, що певні антикорупційні повноваження можуть покладатися ексклюзивно на якийсь орган. У питанні ж конфлікту інтересів законодавець навпаки виокремив з широких повноважень НАЗК повноваження, які стосуються сфери конфлікту інтересів суддів та прокурорів – передавши їх до Ради суддів та Ради прокурорів відповідно. Таким чином, можна говорити про те, що при розгляді дисциплінарних скарг щодо дій прокурорів в умовах наявного конфлікту інтересів, у кожному такому випадку Відповідному органу варто було б звертатися за роз’яснення Ради прокурорів, яке б носило винятково інформаційний характер. Така практика сприяла б більш гармонійному підходові до розв’язання конфлікту інтересів у прокуратурі.

Також у цьому аспекті варто відмітити рішення члена Відповідного органу про відмову у відкриті провадження за дисциплінарною скаргою з таким стверджуваним випадком: серед 9-ти кандидатів, які проходили стажування в органі прокуратури, була й дружина прокурора, який керував практичною підготовкою цих кандидатів<sup>159</sup>. Без сумніву, такий випадок заслуговував на розгляд усім складом Відповідного органу з урахуванням роз’яснення Ради прокурорів.

**Рекомендація (2022 року):** запитувати інформаційне роз’яснення Ради прокурорів у дисциплінарному провадженні щодо стверджуваного конфлікту інтересів у прокурора/ки.

---

<sup>157</sup> Рада суддів не побачила конфлікт інтересів у судді, який голосував за обрання самого себе головою суду. Через таке роз’яснення РСУ притягнути суддю до відповідальності неможливо. Електронний ресурс: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/konflikt-interesiv/rada-suddiv-ne-pobachyla-konflikt-interesiv-u-suddi-yakij-golosuvav-za-obrannya-samogo-sebe-golovoyu-sudu-cherez-take-roz-yasnennya-rsu-prytyagnuty-suddyu-do-vidpovidalnosti-nemozhlyvo/>

<sup>158</sup> Bosnia and Herzegovina — Opinion on the draft Law on amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session, 19-20 March 2021, CDL-AD(2021)015-e, §40.

<sup>159</sup> Рішення члена Відповідного органу, надане без номера від 03.02.2022.



## Висновки

1. За результатами експертного аналізу не знайшла свого підтвердження гіпотеза, що новий склад Відповідного органу міг відкинути або переінакшити практику попереднього складу (КДКП) в окремих випадках, й не лише з огляду на зміни в судовій практиці чи дисциплінарній практиці ВРП (як апеляційної інстанції для Відповідного органу). Навпаки, Відповідний орган ретельно забезпечив спадковість дисциплінарної практики, що сформувалася у 2017-2018 роках.

2. З одного боку, сталість і передбачуваність практики є вельми позитивним досягненням будь-якої інституції. Проте з іншого, раніше ідентифіковані проблеми та висловлена критика лишається так само актуальною для нового складу інституції. Відтак, попри те, що діяльність Відповідного органу у цілому ґрунтується на вимогах Закону, має тенденцію до послідовності і передбачуваності, переважна більшість висновків та рекомендацій, наданих у Дослідженні 2019 року, лишається релевантною й для Відповідного органу.

3. Ідентифікована вперше проблематика, скоріше, вказує на спроби членів/кинь Відповідного органу привнести у дисциплінарну практику щось нове, аніж на вже вкорінений у практику Відповідного органу підхід.

4. Є помітною особлива слабкість аналізу та оцінок Відповідного органу у випадках, коли йдеться про порушення антикорупційного законодавства, зокрема у разі стверджуваного конфлікту інтересів. У таких випадках Відповідний орган міг би покладатися й на експертизу інших (компетентних) органів.

5. Частина ідентифікованих проблеми чи критики, наскрізного характеру зокрема, породжена законодавцем: нечіткі й двозначні підстави для дисциплінарної відповідальності, завузький спектр дисциплінарних стягнень, відсутність інституту дисциплінарних інспекторів. Однак, переважна більшість наданих рекомендацій цілком може бути втілена Відповідним органом самотужки. На додаток, методичне напрацювання відповідних критеріїв та підходів до оцінки тих чи інших випадків, визначення тяжкості дисциплінарного правопорушення чи пропорційності стягнення дозволить подолати навіть проблематику, закладену законодавцем.

6. Якісно інший підхід Відповідного органу до викладу своїх рішень хоч і може здаватися дріб'язковим досягненням, насправді ж явно демонструє здатність органу до трансформації попередніх підходів та усвідомлений пошук кращих практик у сфері притягнення до юридичної відповідальності. Позитивної оцінки заслуговує і практика підключення прокурорів/ок та скажників онлайн під час засідань Відповідного органу.

## Рекомендації (зведені)

- Увести в документообіг канцелярські помітки для скарг, в яких йдеться про проступок, що мав тривалий час тому;
- оприлюднювати на офіційному веб-сайті всі рішення членів про відмову у відкритті провадження із вилученням відомостей, які дають можливість ідентифікувати прокурора/ку, фізичних чи юридичних осіб, а також з вилученням інших ідентифікуючих деталей;
- відкривати дисциплінарні провадження за скаргами, що містять конкретні фактичні дані про характер дій/бездіяльності прокурорів, у випадках невиконання прокурором рішення слідчого судді, суду, яким рішення, дії чи бездіяльність прокурора скасовано та/або визнано незаконним й зобов'язано вчинити певні дії;
- відкривати дисциплінарні провадження за скаргами фізичних і юридичних осіб, що містять конкретні фактичні дані про характер дій/бездіяльності прокурорів, незалежно від вичерпної згадки всіх ознак складу проступку;
- стандартизувати підходи до викладу рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження;
- відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті втручання в процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірок прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах нижчого рівня; повідомляти Раду прокурорів про кожен виявлений факт втручання у процесуальну діяльність прокурора під час проведення перевірки прокуратурою вищого рівня стану додержання вимог законодавства та/або стану організації роботи в прокуратурах, які передбачають доступ до матеріалів триваючих досудових розслідувань, як загрозу незалежності прокурорів;
- відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні відомостей, отриманих у результаті негласної діяльності органів правопорядку;
- відмовитися від використання в дисциплінарному провадженні стандарту переконання “поза розумним сумнівом” на користь менш суворого стандарту, за винятком випадків, коли стягнення за проступок носить кримінальний характер;
- переглянути практику в напрямку невизнання дисциплінарним проступком втрату прокурором/кою службового посвідчення;
- забезпечити застосування положень законодавства про порушення антикорупційних обмежень з урахуванням судової практики;
- розглядати факти необґрунтованого усунення прокурора від процесуального керівництва як втручання керівництва в службову діяльність прокурора;
- увести у свою практику критерії оцінки порушення прокурорами презумпції невинуватості, що вже напрацьовані ЄСПЛ;
- розглядати факти отримання прокурорами свідоцтва про право на здійснення певного виду професійної діяльності (адвокатської, нотаріальної тощо) також як і порушення правил етики, а не лише порушення вимог щодо несумісності;
- розглядати дисциплінарний проступок як різновид правопорушення з “формальним” складом;
- при розгляді стверджуваних випадків невиконання або неналежного виконання службових обов'язків, визначених наказами Генерального прокурора та інших

керівників прокуратури, надавати оцінку таким обов'язкам через призму абзацу 2 частини 1 статті 17 Закону;

- вдаватися до розмежування відповідальності керівників прокуратури, старших груп та процесуальних керівників за діяння інших прокурорів/ок чи працівників органів правопорядку, діяльність яких вони уповноважені координувати, скеровувати або визначати;

- переглянути практику в напрямку невизнання дисциплінарним проступком лише факту обвинувачення особи у вчиненні злочину;

- переглянути практику в напрямку визнання дисциплінарним проступком лише ті випадки, коли незаслужене виправдання особи прямо зумовлене грубою недбалістю або злочинним наміром прокурора/ки;

- напрацювати каталог чітких і недвозначних обставин, що пом'якшують/обтяжують відповідальність, а також критерії визначення ступеню тяжкості проступку;

- більш прискіпливо ставитися до розгляду стверджуваних випадків неефективності процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти життя, здоров'я та персональної безпеки людини;

- переглянути практику в напрямку відмови від притягнення прокурорів/ок до дисциплінарної відповідальності за дії/рішення, що належать до компетенції суддів; щонайменше, забезпечити однакове ставлення до прокурорів/рок незалежно від їхнього місця роботи;

- запитувати інформаційне роз'яснення Ради прокурорів у дисциплінарному провадженні щодо стверджуваного конфлікту інтересів у прокурора/ки.

## Додаток (Форми стандартизованого контент аналізу рішень)

### Форма щодо рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження

1. Номер рішення \*

---

2. Дата рішення \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

3. Дата надходження скарги \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

4. Скарга розподілена на члена дисциплінарного органу \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Війтович Л.М.
- Гнатів А.Я.
- Житний О.О.
- Захарова О.С.
- Отвіновський П.Л.
- Поліщук В.В.
- Стуконог О.І.
- Томак М.В.
- Цуркан М.І.
- Юзьков О.В.
- Передано з кадрової (дисциплінарної) комісії ОГП

5. Ініціатор дисциплінарного провадження \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- Керівник прокуратури
- Прокурор на адміністративній посаді
- Генеральна інспекція
- Інший прокурор
- Адвокат
- Суддя
- Фізична особа
- Юридична особа
- Інше:

6. Регіон, в якому працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- Київ
- АР Крим
- Вінницька область
- Волинська область
- Дніпропетровська область
- Донецька область
- Житомирська область
- Закарпатська область
- Запорізька область
- Івано-Франківська область
- Київська область
- Кіровоградська область
- Луганська область
- Львівська область
- Миколаївська область
- Одеська область
- Полтавська область
- Рівнинська область
- Сумська область
- Тернопільська область
- Харківська область
- Херсонська область
- Хмельницька область
- Черкаська область

Чернівецька область

Чернігівська область

7. Орган прокуратури, в якій працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- ОГП
- Обласна (регіональна) прокуратура
- Окружна (місцева) прокуратура
- Спеціалізована прокуратура

8. Назва органу прокуратури \*

---

9. Посада прокурора \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Генеральний прокурор або її заступник
- Керівник органу прокуратури
- Інша адміністративна посада
- Прокурор
- Інше:
- 

---

10. Стать \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Не вказано
- Чоловіча
- Жіноча
- 

11. Дії/бездіяльність прокурора, на які скаржаться (якщо вказано) \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- 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

12. Короткий опис дій/бездіяльності прокурора, на які скаржаться \*

---

---

13. В основу скарги покладено матеріали службової перевірки/ \* розслідування?

*Виберіть лише один варіант.*

- Не вказано
- Ні
- Так, матеріали Генеральної інспекції
- Так, матеріали обласної (регіональної) прокуратури
- 

14. Чим спростовано наявність підстав для відкриття провадження (опис \* аргументів для подальшого узагальнення):

*Виберіть усе, що підходить.*

- Відсутність всіх ознак складу проступку
- Дії/бездіяльність прокурора не були оскаржені до слідчого судді (зокрема, якщо їх оскарження не передбачене частиною 1 статті 303 КПК)
- Дії/бездіяльність прокурора скасовані/визнаних незаконними слідчим суддею, судом
- Інше:

---



15. Чи було рішення про відмову у відкритті провадження аргументованим (за оцінкою дослідника)? \*

---

**Форма щодо рішень про накладення дисциплінарного стягнення**

1. № рішення \*

---

2. Дата рішення \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

3. Дата надходження скарги \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

4. Провадження відкрито \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

5. Дата складання висновку про наявність / відсутність дисциплінарного \* проступку

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

6. Ініціатор дисциплінарного провадження \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- Керівник прокуратури
- Прокурор на адміністративній посаді
- Генеральна інспекція
- Інший прокурор
- Адвокат
- Суддя
- Фізична особа
- Юридична особа

Інше:

---

7. Скарга розподілена на члена дисциплінарного органу \* *Виберіть лише один варіант.*

- Війтович Л.М.
- Гнатів А.Я.
- Житний О.О.
- Захарова О.С.
- Отвіновський П.Л.
- Поліщук В.В.
- Стуконог О.І.
- Томак М.В.
- Цуркан М.І.
- Юзьков О.В.

Передано з кадрової (дисциплінарної) комісії ОГП

8. Регіон, в якому працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- Київ
- АР Крим
- Вінницька область
- Волинська область
- Дніпропетровська область
- Донецька область
- Житомирська область
- Закарпатська область
- Запорізька область
- Івано-Франківська область
- Київська область
- Кіровоградська область
- Луганська область
- Львівська область
- Миколаївська область
- Одеська область
- Полтавська область
- Рівнинська область
- Сумська область
- Тернопільська область
- Харківська область
- Херсонська область
- Хмельницька область
- Черкаська область
- Чернівецька область
- Чернігівська область

9. Орган прокуратури, в якій працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- ОГП
- Обласна (регіональна) прокуратура
- Окружна (місцева) прокуратура
- Спеціалізована прокуратура

10. Назва органу прокуратури \*

---

11. Посада прокурора \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Генеральний прокурор або її заступник
- Керівник органу прокуратури
- Інша адміністративна посада
- Прокурор

12. Стать \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Чоловіча
- Жіноча

13. Тривалість роботи в прокуратурі \*

*Виберіть лише один варіант.*

- 1-3 роки
- 4-6 років
- 7-9 років
- 10 та більше років

14. Наявність у прокурора іншого стягнення? \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- Без стягнень
- Наявне незняте/непогашене стягнення
- Мали місце випадки депреміювання

15. Скарга на основі проведеної перевірки доброчесності прокурора \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Так
- Ні

16. Чи було відсторонено прокурора від посади? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Так
- Ні

17. Розгляд висновку відбувався \*

*Виберіть лише один варіант.*

- За участі прокурора
- За участі прокурора онлайн
- Без участі прокурора, але надав/ла письмові пояснення
- Без участі прокурора, пояснень не було

18. Розгляд висновку відбувся \*

*Виберіть лише один варіант.*

- За участю скаржника/представника
- За участю скаржника/представника онлайн
- Без участі скаржника/представника, від участі відмовився
- Без участі скаржника/представника, про участь не інформував

19. Чи було заявлено відводи члену дисциплінарного органу? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так, відвід задоволено
- Так, відвід не задоволено
- Так, відвід частково задоволено (якщо відводів було декілька)

20. В основу скарги покладено матеріали службової перевірки/ \* розслідування?

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так, матеріали Генеральної інспекції
- Так, матеріали обласної (регіональної) прокуратури

21. В основу скарги покладено матеріали НСРД? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так

22. Чим підтверджується вчинення проступку (опис доказів для подальшого узагальнення) \*

---

---

23. Характеристика проступку (короткий опис дій для подальшого \* узагальнення)

---

---

24. Підстава для притягнення до відповідальності \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- 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

25. Вид накладеного стягнення \*

*Виберіть лише один варіант.*



- Догана
- Заборона призначення чи переведення (1-3 місяці)
- Заборона призначення чи переведення (4-6 місяці)
- Заборона призначення чи переведення (7-9 місяців)
- Заборона призначення чи переведення (10-12 місяців)
- Звільнення

26. Чи було рішення про накладення конкретного стягнення аргументованим \* (за оцінкою дослідника)?

---

---

27. Чи було рішення про притягнення до відповідальності аргументованим \* (за оцінкою дослідника)?

---

---

28. Чи наявна окрема думка члена дисциплінарного органу? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Інше:

---

29. Чи надано дозвіл заявнику оскаржити рішення до ВРП? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Так
- Ні, у клопотанні відмовлено
- Ні, клопотання не було

30. Чи оскаржувалось рішення дисциплінарного органу до ВРП? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так, скаржником
- Так, прокурором

31. Результати розгляду у ВРП

---

---

32. Чи оскаржувалось прокурором рішення дисциплінарного органу/ВРП до суду? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так

33. Результати розгляду у суді (ВАС, ВП)

---

---

## Форма щодо рішень про закриття дисциплінарного провадження

1. Номер рішення \*

---

2. Дата рішення \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

3. Дата надходження скарги \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

4. Провадження відкрито \*

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

5. Дата складання висновку про наявність / відсутність дисциплінарного \* проступку

---

*Приклад: 7 січня 2019 р.*

6. Ініціатор дисциплінарного провадження \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- Керівник прокуратури
- Прокурор на адміністративній посаді
- Генеральна інспекція
- Інший прокурор
- Адвокат
- Суддя
- Фізична особа
- Юридична особа

Інше:

---

7. Скарга розподілена на члена дисциплінарного органу \* *Виберіть лише один варіант.*

- Війтович Л.М.
- Гнатів А.Я.
- Житний О.О.
- Захарова О.С.
- Отвіновський П.Л.
- Поліщук В.В.
- Стуконог О.І.
- Томак М.В.
- Цуркан М.І.
- Юзьков О.В.

Передано з кадрової (дисциплінарної) комісії ОГП

8. Регіон, в якому працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- Київ
- АР Крим
- Вінницька область
- Волинська область
- Дніпропетровська область
- Донецька область
- Житомирська область
- Закарпатська область
- Запорізька область
- Івано-Франківська область
- Київська область
- Кіровоградська область
- Луганська область
- Львівська область
- Миколаївська область
- Одеська область
- Полтавська область
- Рівнинська область
- Сумська область
- Тернопільська область
- Харківська область
- Херсонська область
- Хмельницька область
- Черкаська область
- Чернівецька область
- Чернігівська область

9. Орган прокуратури, в якій працює прокурор \* *Виберіть лише один варіант.*

- ОГП
- Обласна (регіональна) прокуратура
- Окружна (місцева) прокуратура
- Спеціалізована прокуратура

10. Назва органу прокуратури \*

---

11. Посада прокурора \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Генеральний прокурор або її заступник
- Керівник органу прокуратури
- Інша адміністративна посада
- Прокурор

12. Стать \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Чоловіча
- Жіноча

13. Тривалість роботи в прокуратурі \*

*Виберіть лише один варіант.*

- 1-3 роки
- 4-6 років
- 7-9 років
- 10 та більше років

14. Наявність у прокурора іншого стягнення? \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- Без стягнень
- Наявне незняте/непогашене стягнення
- Мали місце випадки депреміювання

15. Скарга на основі проведеної перевірки доброчесності прокурора \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Так
- Ні

16. Чи було відсторонено прокурора від посади? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Так
- Ні

17. Розгляд висновку відбувався \*

*Виберіть лише один варіант.*

- За участі прокурора
- За участі прокурора онлайн
- Без участі прокурора, але надав/ла письмові пояснення
- Без участі прокурора, пояснень не було

18. Розгляд висновку відбувся \*

*Виберіть лише один варіант.*

- За участю скаржника/представника
- За участю скаржника/представника онлайн
- Без участі скаржника/представника, від участі відмовився
- Без участі скаржника/представника, про участь не інформував

19. Чи було заявлено відводи члену дисциплінарного органу? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так, відвід задоволено
- Так, відвід не задоволено
- Так, відвід частково задоволено (якщо відводів було декілька)

20. В основу скарги покладено матеріали службової перевірки/ \* розслідування?

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так, матеріали Генеральної інспекції
- Так, матеріали обласної (регіональної) прокуратури

21. В основу скарги покладено матеріали НСРД? \*

*Виберіть лише один варіант.*

- Ні
- Так

22. Проведення закрито у зв'язку зі \*

*Виберіть лише один варіант.*



- Спливом строку притягнення
- Відсутній склад дисциплінарного проступку

23. Дії/бездіяльність прокурора, на які скаржаться (якщо вказано) \*

*Виберіть усе, що підходить.*

- 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

24. Короткий опис дій/бездіяльності прокурора, на які скаржаться \*

---

---

25. Чим спростовано наявність проступку (опис аргументів для подальшого узагальнення) \*

---

---

26. Чи було рішення про закриття провадження аргументованим (за оцінкою \* дослідника)?

---

---

27. Чи наявна окрема думка члена дисциплінарного органу? \*

*Виберіть лише один варіант.*

Ні

Інше:

28. Чи надано дозвіл заявнику оскаржити рішення до ВРП? \*

*Виберіть лише один варіант.*

Так

Ні, у клопотанні відмовлено

Ні, клопотання не було

29. Чи оскаржувалось рішення дисциплінарного органу до ВРП? \*

*Виберіть лише один варіант.*

Ні

Так, скаржником

Так, прокурором

30. Результати розгляду у ВРП

---

---

31. Чи оскаржувалось прокурором рішення дисциплінарного органу/ВРП до суду? \*

*Виберіть лише один варіант.*

Ні

Так

32. Результати розгляду у суді (ВАС, ВП)

---

---